MAURO BORGES LEMOS
LÍVIO ANDRADE WANDERLEY
HAMILTON DE MOURA FERREIRA JUNIOR

MERCADO E INSTITUIÇÕES

Uma abordagem econômica aplicada para as reformas previdenciária e trabalhista no Brasil

EDUFBA

MERCADO E INSTITUIÇÕES

Uma abordagem econômica aplicada para as reformas previdenciária e trabalhista no Brasil

MAURO BORGES LEMOS
LÍVIO ANDRADE WANDERLEY
HAMILTON DE MOURA FERREIRA JUNIOR

MERCADO E INSTITUIÇÕES

Uma abordagem econômica aplicada para as reformas previdenciária e trabalhista no Brasil

Salvador
EDUFBA
2022

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Coordenação editorial
Susane Santos Barros

Coordenação gráfica
Edson Sales

Coordenação de produção
Gabriela Nascimento

Capa e projeto gráfico
Gabriel Cayres

Imagem de capa
Freepik.com

Revisão e normalização
Tikinet Edição LTDA.

Diagramação
Silvana Pereira da Silva Designer - ME

Sistema Universitário de Bibliotecas – UFBA

L557 Lemos, Mauro Borges
Mercado e instituições: uma abordagem econômica aplicada para as reformas previdenciária e trabalhista no Brasil / Mauro Borges Lemos, Lívio Andrade Wanderley, Hamilton de Moura Ferreira Junior. - Salvador: EDUFBA , 2022.
349 p.

ISBN: 978-65-5630-300-0

1. Estado - Brasil. 2. Economia do mercado. 3 Política pública. 4. Relações trabalhistas – Brasil - Aspectos econômicos. 5. Previdência social – Brasil – Aspectos econômicos. 6. Bem-estar social. I. Wanderley, Lívio Andrade. II. Ferreira Junior, .Hamilton de Moura. III. Título: uma abordagem econômica aplicada para as reformas previdenciária e trabalhista no Brasil.

CDU: 332.021.8(81)

Elaborada por Geovana Soares Lira CRB-5: BA-001975/O

Editora afiliada à

EDITORA DA UFBA

Rua Barão de Jeremoabo s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador – Bahia Tel.: +55 71 3283-6164
www.edufba.ufba.br
edufba@ufba.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO

OTAVIANO CANUTO[1]

Este livro me deu enorme satisfação de ler e prefaciar. A obra agrega valor, entre outros aspectos, tanto substantivamente na análise de políticas públicas brasileiras recentes, quanto na inovação metodológica que faz ao combinar criativamente três distintos conjuntos teóricos da literatura econômica contemporânea. Os autores constroem uma ferramenta de análise macroeconômica e institucional que servirá como referência para muitos outros estudos, no Brasil e alhures.

1 Membro sênior do Policy Center for the New South, membro sênior não residente do Brookings Institute, professor na Elliott School of International Affairs da George Washington University e principal do Center for Macroeconomics and Development em Washington. Foi vice-presidente e diretor executivo no Banco Mundial, diretor executivo no Fundo Monetário Internacional (FMI) e vice-presidente no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Também foi secretário de assuntos internacionais no Ministério da Fazenda e professor da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

O ponto de partida do livro é a questão perseguida por todos que se debruçam sobre políticas de desenvolvimento: por que algumas vezes políticas dão certo e outras não? Trata-se de desenhá-las de modo apropriado ou garantir que tenham boa execução? O marco analítico macro institucional desenvolvido e aplicado pelos autores ilustra como, na prática, tal dicotomia de explicações é inapropriada. Fatores institucionais podem impossibilitar o sucesso de políticas públicas mesmo quando desenhadas e executadas segundo parâmetros das "boas práticas".

A relação entre mercado e instituições é vista a partir da distinção entre instituições inclusivas e extrativas desenvolvida por Acemoglu e Robinson (2012). A utilidade dessa abordagem como instrumento heurístico na análise de experiências históricas vem sendo demonstrada desde que o *Por que as nações fracassam* foi publicado.

Há uma correlação entre, de um lado, o caráter inclusivo (ou extrativo) das instituições e, do outro, o bom (ou mau) funcionamento do mercado, o alto (ou baixo) crescimento econômico e o caráter compartilhado (ou não) da prosperidade. Segue-se daí que o desenvolvimento econômico supõe alguma evolução institucional em que a inclusão substitua seus traços extrativistas. (CANUTO; SANTOS, 2018)

Os autores combinam essa abordagem com duas outras linhas de análise econômica, a saber, a teoria dos retornos crescentes de escala presente na Nova Geografia Econômica, liderada pelo prêmio Nobel Paul Krugman, e a versão da Economia Política explorada por Thomas Piketty e seu grupo de pesquisa. A integração das três linhas teóricas é sintetizada em "métricas institucionais de análise".

Os autores utilizam então seu arcabouço integrado para abordar três políticas do Estado brasileiro: a política previdenciária, a trabalhista e a de assistência social. Reformas amplas nessas políticas ocorreram no período recente da evolução brasileira. A análise no livro aponta como vários de seus componentes vistos como indutores de "eficiência" podem representar, na verdade, um retrocesso de políticas públicas distributivistas.

Em meus anos como um dos vice-presidentes no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), comandei enormes contingentes de técnicos trabalhando com a análise e o aconselhamento de políticas para os países membros das duas instituições. Certamente recomendaria este livro como um exemplo de abordagem a ser conduzida.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail*. The origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown Publishing Group, 2012.

CANUTO, O.; SANTOS, T.R. *It's evolution, baby* – how institutions can improve without critical junctures. Agdal Riyad: Policy Center for the New South, 2018. Policy Brief PB-18/39.

INTRODUÇÃO[1]

A pergunta central deste livro é: por que as políticas públicas falham? A experiência brasileira e, em geral, as experiências dos chamados países "em desenvolvimento" evidenciam que parte significativa das políticas públicas fracassa. Há uma grande diversidade de razões para isso, tendo em vista a complexidade da construção e implementação das políticas públicas. Mas podemos resumir em duas vertentes de explicações essa diversidade de razões. A primeira envolve o desenho, e a segunda envolve a execução da política pública.

O desenho incorpora o conteúdo da política pública propriamente dita. Contém, portanto, o reconhecimento da falha de mercado objeto da política. O mercado falha em distribuir a riqueza de forma justa por causa das suas

---

1 Este livro está baseado na pesquisa Mercado e instituições: uma abordagem econômica para as falhas de governança e coordenação governamental, que recebeu o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no âmbito do Programa Cátedras Brasil-Pesquisa, Chamada Pública Enap – Edital 22/2017.

regras de acumulação. Entende-se por "forma justa de distribuição" aquela proporcional à capacidade produtiva potencial dos indivíduos, que depende não apenas de esforço próprio, mas também de oportunidades. Nesse caso, a política pública pode mitigar essa falha, visando a uma melhor distribuição da renda nacional, ou pode aprofundá-la, distribuindo a renda nacional de forma mais iníqua. Do ponto de vista de distribuição de riqueza, o Estado de bem-estar social que surgiu na Europa Ocidental após Segunda Guerra Mundial é um bom exemplo de política pública bem-sucedida de provimento de serviços públicos essenciais, visando a uma distribuição de renda mais equânime. O Apartheid na África do Sul ilustra bem uma política de Estado de segregação racial, que durante mais de meio século impôs um regime de mercado injusto e extrativista.

A necessidade da intervenção do Estado envolve, portanto, um aparato institucional de regulação e políticas que podem incluir a maioria da população nas regras do mercado e mitigar os seus efeitos deletérios na distribuição desigual da renda nacional. Para isso, são necessários serviços essenciais para estabelecer um patamar de oportunidades igualitárias para os indivíduos, de tal forma que todos tenham capacitações mínimas para participar do jogo do mercado. Esses serviços essenciais são considerados bens públicos, como educação, saúde e segurança. Uma vez reconhecida a impossibilidade de provimento do serviço pelo mercado, cabe ao Estado oferecê-lo como um serviço público. No mundo contemporâneo, os serviços inscritos na Carta dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) são considerados direitos universais providos como bens públicos. Em muitos países, como o Brasil, constam da carta constitucional como obrigações do Estado, uma vez que o mercado não é capaz de provê-los livremente e universalmente.

A materialização do provimento desses serviços envolve, portanto, um desenho de política pública que contenha em sua concepção maximizar o bem público, incluindo os critérios de eficácia, especialmente economicidade do recurso público, cobertura e qualidade de provimento para seu público-alvo. Mas um bom desenho de política pública não é suficiente para seu provimento eficaz. A sua execução exige um conjunto de capacidades do poder público, que incluem implementação, operacionalização e coordenação (inclusive centralização, monitoramento e avaliação). Ou seja, a

execução é a forma que o serviço público é provido, que pode ser decisivo para sua efetividade e, assim, para o sucesso da política pública.

É conhecido que sem uma presença permanente do centro de governo no desenho e execução das políticas públicas, as chances de fracasso e ineficácia são significativas, especialmente em países nos quais o Estado Nacional tem uma capacidade limitada de centralizar e estabelecer a ordem pública, característica recorrente nos países mais pobres e menos desenvolvidos. Existe grande diversidade de situações, desde a ausência do Estado, como em muitos países africanos, até Estados frágeis, situação comum nos países latino-americanos.

Um bom exemplo são as dificuldades de o Brasil estabelecer uma política nacional de segurança pública. Até hoje, já na segunda década do século XXI, o Estado Nacional não foi capaz de executar uma política bem-sucedida de garantia da ordem pública, coexistindo com poderes locais paralelos do tráfico e da contravenção. Existem aí dois problemas. O primeiro é a incapacidade de o Estado garantir a ordem e segurança pública, um problema estrutural. O segundo é a incapacidade do Governo Federal de “virar o jogo”, que envolveria não apenas um desenho eficaz de política, mas uma ação coordenada do centro de governo, lócus de poder capaz de liderar, coordenar e executar, com os entes federativos, uma política de segurança bem-sucedida.

Em suma, para responder à pergunta “por que as políticas públicas falham?”, propomos analisar neste livro a relação entre mercado e instituições. As instituições de um Estado Nacional são o produto histórico da sociedade. A história de uma sociedade nos diz em que ambiente institucional o mercado se desenvolveu. Quanto mais inclusivas forem historicamente as instituições, melhor o funcionamento do mercado, e há mais prosperidade e maior crescimento econômico. Quanto mais excludentes e extrativas forem as instituições, pior o funcionamento do mercado, e há menos prosperidade e menos crescimento. Instituições historicamente mais inclusivas supõem maior centralização do Estado Nacional, facilitando o desenho e a execução de políticas públicas para conter e mitigar a tendência intrínseca do mercado à desigualdade. Instituições historicamente mais extrativas, ao contrário, tendem a reforçar essa tendência à desigualdade, dificultando estruturalmente o desenho e execução das políticas públicas.

Contextualização

O contexto histórico atual torna particularmente relevante a temática deste livro. A gravidade da chamada Grande Recessão de 2008 exacerbou nos países desenvolvidos a tendência, já observada nas duas últimas décadas do século XX, de aumento da desigualdade da renda nacional. A política econômica de enfrentamento da crise pelas nações ricas seguiu um receituário atípico, combinando austeridade fiscal pró-cíclica, moderada nos Estados Unidos, e afrouxamento monetário. Esse *mix* atípico contribuiu para retardar o processo de recuperação das economias centrais, em especial as economias europeias, o que incialmente afetou fortemente o aumento do desemprego e, posteriormente, uma lenta melhoria da taxa de ocupação baseada em empregos precários e temporários. Uma vez que o consumo das famílias é o componente de demanda agregada vital de crescimento dessas economias, sua fragilização pela queda de renda real das famílias vem debilitando os esforços de retomada da atividade em níveis anteriores à recessão.

O efeito contagiou o resto do mundo de forma desigual, mas generalizada. As moedas fortes, em especial o dólar americano, tiveram na primeira fase da crise, de agressivo afrouxamento monetário, uma forte depreciação, o que resultou numa perda de competitividade dos países menos desenvolvidos. Para os países pobres, resultou num aumento da fome e desagregação social, e para os países emergentes, em uma restrição externa ao seu crescimento. Países emergentes mais vulneráveis, como Brasil e Rússia, foram fortemente afetados, pois, a restrição externa agravou suas graves crises domésticas.

A resiliência à crise das economias nacionais dependeu em grande medida da consistência de suas políticas internas, especialmente no caso dos países emergentes. Economias mais desequilibradas em seu padrão de crescimento foram muito impactadas. No caso brasileiro, a componente estrutural da recessão interna combinou com uma crise político-institucional sem precedentes. O resultado foi a fragilização das políticas públicas num momento em que elas se faziam mais necessárias. Ainda estamos colhendo o rescaldo social desse processo, com aumento vertiginoso do desemprego e suas consequências sobre a pobreza, a desigualdade e a violência urbana.

A onda conservadora advinda do rescaldo da crise mundial ainda é um processo em curso de difícil previsibilidade. Além das consequências geopolíticas

globais, o conservadorismo extremo resultou no aprofundamento da desigualdade, especialmente nos Estados Unidos, Europa e no Brasil. Não se tem ainda uma real dimensão do desmonte das políticas do Estado de bem-estar edificadas como resposta à tragédia da Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos. O longo período de estagnação econômica desses países vem favorecendo o populismo conservador num primeiro momento e, portanto, a fragilização institucional do Estado como agente central para a manutenção das políticas públicas mitigadoras ou de reversão da desigualdade.

As consequências da onda conservadora para os países emergentes são também imprevisíveis. O risco imediato já observável em alguns países, como o Brasil e outros vizinhos latino-americanos, é usar a retórica do liberalismo econômico no sentido contrário ao Estado de bem-estar. Ao invés de as forças de mercado serem uma alavanca material do progresso social ao modo da experiência bem-sucedida das nações desenvolvidas no pós-guerra, a retórica da eficiência do mercado na periferia está sendo usada naquilo que o mercado é menos eficiente, a distribuição dos frutos do crescimento econômico. O uso dessa retórica pode ser ainda mais nefasto num contexto de recessão e desemprego elevado, onde o que está em jogo não é a distribuição dos frutos do crescimento, e sim a distribuição dos custos da recessão e do ajuste inevitável.

Sem dúvida não faltam argumentos para justificar essa retórica. O funcionamento do mercado nos países da periferia é cheio de imperfeições e ineficiências, possuindo uma construção histórica-institucional extrativista, no sentido de exclusão de parte substantiva da população das benesses econômicas das forças de mercado, o que dificulta sobremaneira os empreendedores, especialmente os novos negócios. O fato de metade ou mais da força de trabalho desses países estarem na informalidade do mercado de trabalho nos dá uma dimensão desse processo de exclusão. O problema da retórica é usar o justo combate à economia autárquica e corporativa que obstrui o desenvolvimento das forças de mercado para praticar o retrocesso das políticas públicas distributivistas do Estado de bem-estar.

O Brasil, dentre os países latino-americanos, foi o que mais avançou na direção de políticas públicas do bem-estar social. A Constituição de 1988 estabeleceu os direitos fundamentais de cidadania. A base material para viabilizar o cumprimento desses direitos constitucionais foi a reforma monetária para

debelar a hiperinflação, com o Plano Real em 1994 e a retomada do crescimento, que ganhou tração a partir de 2004. O desenho de políticas públicas inclusivas para a efetivação dos direitos constitucionais ganhou maturidade com o fim da inflação crônica e criação de um aparato institucional pró-crescimento. A vontade política de universalizar esses direitos para todos os brasileiros foi resultado de um processo cumulativo institucional capaz de criar um círculo virtuoso, autoalimentado.

Este momento de crise econômica e político-institucional justifica a pergunta-problema do livro: por que as políticas públicas falham? Sem dúvida o país está passando por um teste histórico sem precedentes. Após a construção institucional de um aparato de políticas públicas do bem-estar social, usaremos essa crise crônica desde 2015 como uma oportunidade para o aperfeiçoamento e racionalização dessas políticas, ou vamos experimentar uma regressão dessas políticas garantidoras dos direitos constitucionais dos brasileiros?

Referencial teórico

Para avaliar as falhas de governança e coordenação governamental das políticas públicas sob a ótica da dinâmica mercado e instituições, construímos uma ferramenta de análise econômica macro institucional, que acreditamos contribuir para entender um fenômeno em geral tratado no âmbito analítico das teorias da administração pública. Essa ferramenta foi utilizada para analisar três políticas públicas do bem-estar social no Brasil de lastro constitucional: a reforma da Previdência Social (EC nº 103/2019), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Reforma Trabalhista (Leis nº 13.467/2017, nº 13.429/2017 e nº 13.446/2017).

Ancoramos essa ferramenta macro institucional em três conjuntos teóricos da literatura econômica contemporânea, todos surgidos dentro de tradições já consolidadas no pensamento econômico.

O primeiro conjunto é a teoria dos retornos crescentes de escala no espaço, consubstanciado na chamada Nova Geografia Econômica (NGE), que representa uma vasta área de pesquisa liderada por Paul Krugman. Essa literatura atingiu seu auge nos anos 1990 e 2000, dando uma contribuição fundamental para a teoria moderna do comercio internacional e a teoria

moderna do desenvolvimento econômico, especialmente sua vertente de economia espacial. Além de uma contribuição teórica de grande relevância (que justificou o Prêmio Nobel de Economia para seu maior expoente), esse conjunto teórico possibilitou uma ampla difusão de pesquisa empírica em todas as partes do mundo, buscando testar a validade de seus pressupostos para países e regiões. O ponto essencial dessa teoria é entender o movimento do capital no espaço, provendo explicação teórica e evidência empírica para o surgimento da dinâmica centro-periferia na economia mundial e entre regiões de um país. Em última instância, o mercado tende a concentrar a atividade econômica em poucos pontos do espaço geográfico, criando uma ampla periferia econômica com competitividade limitada a poucas atividades. Reproduz, assim, um processo circular cumulativo de desigualdades entre países e regiões geográficas dentro de determinado país, como bem exemplificam o Sudeste e o Nordeste brasileiro. Essa questão estrutural tem profundas implicações para o desenho e execução das políticas públicas.

O segundo conjunto teórico é uma versão contemporânea da Economia Política, liderada pelo grupo de pesquisa de Thomas Piketty e publicada em seu conhecido livro *O Capital no século XXI* (edição francesa original de 2013 e edição brasileira de 2014). O impacto intelectual desse trabalho ainda está acontecendo, com evidentes consequências para a formulação e desenho de políticas públicas. Sua pergunta principal é: qual a dinâmica que movimenta o acúmulo e a distribuição da riqueza? Essa dinâmica econômica envolve crescimento, concentração de riqueza e desigualdade. Realizando uma pesquisa inédita em 20 países para os últimos 200 anos, Piketty e sua equipe chegaram a duas conclusões fundamentais. De um lado, não se realizou o final apocalítico do capitalismo no século XX, como previsto pelos marxistas revolucionários do início daquele século, a partir do substrato teórico de Karl Marx (luta de classes capital e trabalho, tendência decrescente da taxa de lucro e esgotamento do desenvolvimento das forças produtivas sob a égide do capitalismo). De outro lado, ao contrário do otimismo dominante no pós-Segunda Guerra, a estrutura básica do capital e da desigualdade permaneceu relativamente inalterada. Isso ocorreu porque a taxa de rendimento do capital supera, estruturalmente, a taxa de crescimento econômico, o que gera crescente concentração da riqueza e um círculo vicioso de aumento da desigualdade. O contraponto de Piketty a essa tendência intrínseca do mercado à desigualdade é a intervenção política. O

aparato de políticas públicas do Estado de bem-estar social foi capaz de reverter a desigualdade pelo menos até o último quarto do século passado. Far-se-á necessário, portanto, uma nova geração de políticas públicas para reverter o processo de aumento da desigualdade em curso, principalmente nos países que compõem o centro dinâmico da economia de mercado.

Esses dois conjuntos teóricos constituem a Primeira Parte do livro, capítulos um e dois, respectivamente.

Por fim, o terceiro conjunto teórico é a contribuição institucionalista à Teoria do Desenvolvimento, capítulo três da Segunda Parte do livro. Em particular, sobre a equipe de pesquisa liderada por Daron Acemoglu, que busca responder a uma questão recorrente na história da civilização e absolutamente atual: por que a grande maioria as nações fracassa em seu desenvolvimento?

As evidências históricas são de que a estrutura institucional de um país é o fator crítico limitador do progresso econômico e social, uma vez que impede o desenvolvimento das forças econômicas do mercado. Instituições econômicas e políticas são moldadas pela história de cada país, entendido como um território socialmente construído. Uma estrutura institucional baseada em instituições econômicas e políticas extrativas cria, reforça e aprofunda a desigualdade, dificultando o empreendedor e excluindo a grande maioria da população dos benefícios do crescimento econômico, que em si mesmo torna-se limitado e não é sustentado no longo prazo. Cria-se um círculo vicioso de pobreza e atraso.

Essa estrutura institucional é uma barreira histórica para o desenho e execução das políticas públicas. Instituições extrativas são incompatíveis com políticas públicas de bem-estar social. Em contraste, uma estrutura institucional inclusiva consegue incorporar a grande maioria nos benefícios do crescimento econômico, criando um círculo virtuoso entre fortalecimento do funcionamento do mercado e inclusão social na apropriação dos frutos desse crescimento. Instituições inclusivas são geradoras de progresso e facilitadoras estruturais das políticas públicas de bem-estar social.

Integração analítica das três teorias

Nosso maior desafio metodológico foi a integração analítica dessas três escolas escolhidas como referencial teórico, apresentada no capítulo quatro da Segunda Parte. Essa possibilidade de complementaridade analítica não

é trivial, pois se trata de tradições teóricas bem distintas, que "militam" em abordagens distintas da problemática do crescimento e da distribuição. Como são tradições consolidadas do pensamento econômico, o aparato conceitual, de hipóteses, pressupostos e ferramentas de teste, inicialmente mais diverge do que converge para uma estrutura analítica integrada.

O caminho para a integração foi buscar o que parece ser comum entre elas. Isto é, o objeto dessas três teorias passa necessariamente pela questão do desenvolvimento econômico, que busca analisar a dinâmica do crescimento e distribuição sob a ótica da necessária presença do Estado enquanto aparato institucional regulador do mercado. Evidentemente que as políticas públicas são parte indissociável desse aparato institucional, que fornece o *modus operandi* do mercado em cada organização social instituída como Estado.

Como todo procedimento epistemológico exige, realizamos um processo de "depuração" tendo em vista os objetivos analíticos pretendidos. Assim, buscamos os pontos de convergência e integração das teorias, que evidentemente passaram por um processo de simplificação teórica. Após esse esforço, integramos analiticamente as três teorias, isto é, criamos um processo de síntese que denominamos "métricas institucionais de análise". Assim, as métricas se transformaram na ferramenta de análise de casos concretos de políticas públicas pertencentes ao *status* de políticas do aparato institucional do Estado brasileiro com lastro constitucional.

Principais resultados

Como já explicitado, o primeiro procedimento de escolha das políticas foi o *status* de política de Estado, inscrita na forma de princípios constitucionais. O segundo procedimento foi escolher políticas diretamente voltadas para o Estado de bem-estar social, facilitando sua identificação como políticas socialmente inclusivas. Por fim, um terceiro procedimento de escolha é o da temporalidade. Seria relevante escolher políticas consolidadas e estáveis, mas, ao mesmo tempo, políticas em processo de mudança institucional. Utilizando esses três critérios, a proposta foi analisar três políticas do Estado brasileiro: a política previdenciária, a trabalhista e a de assistência social. Essas políticas sofreram um processo amplo de reformas, de modo

que ainda se sente a profundidade dos impactos das mudanças realizadas pelo Congresso Nacional.

A política previdenciária brasileira sofreu uma grande mudança nos anos 1960, passando de um regime em grande medida mais próximo do de capitalização para o regime de repartição, em que a geração economicamente ativa financia gerações que saíram da idade ativa. As gerações futuras, que ainda entrarão na idade ativa, vão custear a geração atualmente ativa. A reforma feita pela EC nº 103 não muda o regime de repartição, ainda que as novas gerações de servidores públicos federais já tenham ingressado num regime misto, em que a contribuição individual é complementada por um regime de capitalização (a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União – Funpresp). As novas regras de aposentaria devem atingir toda a população economicamente ativa (PEA), formal, especialmente as regras de transição, de idade mínima e contribuição mínima. A profundidade, universalidade e justiça da reforma foram o balizador para nossas conclusões: caminhamos para uma evolução ou regressão institucional? Usando as métricas institucionais de análise concluímos, nos capítulos cinco e seis da Terceira Parte, que não caminhamos para o fortalecimento de um aparato institucional inclusivo, favorável ao crescimento econômico sustentado.

Por sua vez, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) sem dúvida é considerada um resgate histórico do enorme passivo social do país, que justifica a elegia à constituição brasileira como uma “constituição cidadã”. No que concerne à criação de uma rede de cobertura nacional de proteção social, o benefício de prestação continuada (BPC), como instrumento previdenciário da LOAS, tem cumprido um papel de renda mínima e inclusão social no mercado de consumo inédito entre os países pobres e emergentes. O esforço recente de busca do equilíbrio fiscal tem causado preocupações quanto à sustentabilidade do BPC, com riscos de desfiguração do instrumento e regressão dessa conquista da sociedade brasileira. Erroneamente, a despesa do BPC tem frequentemente sido agregada na conta do déficit da previdência, causando ainda mais preocupações por estar sendo tratado como parte do ajuste previdenciário. Como está definido na LOAS, o BPC é tipicamente uma despesa orçamentaria, sob responsabilidade do Tesouro Nacional. Trata-se de um custo social de nossa história que não pode ser confundido com os problemas de sustentabilidade da previdência social. Essa é tipicamente

uma política do Estado brasileiro voltada para o bem-estar social, que olha principalmente para o estoque da força de trabalho excluída do mercado de trabalho formal. Nossa conclusão, capítulo 6 da Terceira Parte, é que eventuais mudanças, como a proposta na PEC 06/2019, aumentam a desigualdade, uma das piores heranças sociais de nossa história. Sua desfiguração como rede de proteção social poderia significar a regressão do aparato de instituições inclusivas do país.

Por fim, a política trabalhista está consubstanciada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e ancorada pelos princípios universais do direito ao trabalho da Constituição Federal. A origem histórica da CLT e suas mudanças foram predominantemente no sentido de proteção dos trabalhadores formais da economia, até o passado recente. Atualmente quase metade da PEA ainda se encontra no mercado de trabalho informal, fonte indelével de precarização do trabalho. As mudanças aprovadas pelo Congresso Nacional estão voltadas para flexibilização do mercado de trabalho com o objetivo declarado, pela retórica de seus proponentes, de criar regras que estimulem a formalização do trabalho e redução da informalidade. A CLT, desde sua origem, tem um viés corporativista e de tutela do Estado ao trabalhador. A própria Justiça do Trabalho como instância de corte superior (Tribunal Superior do Trabalho – TST) cristaliza no Brasil essa estrutura tutelar do Estado brasileiro sobre a relação capital e trabalho. Até que ponto a CLT é um ônus institucional para a sociedade ou uma conquista a ser aperfeiçoada? Haja vista o número extravagante de processos trabalhistas com judicializações, é mister considerar a pertinência da modernização da legislação trabalhista sob a égide do capital no século XXI. Até que ponto a reforma proposta converge para esta modernização ou para uma regressão de direitos na direção de perdas de um aparato institucional extrativo? Concluímos, nos capítulos sete e oito da Quarta Parte, que a reforma implementada não foi capaz de ser uma consolidação moderna da CLT. As mudanças não são estruturais e podem levar à regressão de direitos, sem que os avanços pontuais para melhorar a funcionalidade do mercado de trabalho brasileiro signifiquem uma relação com custo-benefício positivo.

PRIMEIRA PARTE

A DESIGUALDADE ESTRUTURAL E SUA DINÂMICA

Por que existe uma tendência intrínseca do mercado à desigualdade? Duas vertentes distintas da literatura econômica contemporânea abordam a questão teórica da desigualdade estrutural. A primeira é a Teoria do Desenvolvimento, especialmente as abordagens que incorporam os retornos crescentes de escala na dinâmica do capital no espaço. A segunda é a Economia Política, com ênfase em uma de suas versões contemporâneas que a partir das evidências históricas estabelecem a dinâmica da desigualdade no processo de acumulação da riqueza. As políticas públicas surgem para enfrentar essa tendência do mercado à concentração da riqueza e buscam formas de mitigação e até mesmo reversão dessa situação.

Primeiramente abordaremos o desenvolvimento desigual das nações (e regiões) baseado na teoria dos retornos crescentes de escala no espaço. No nosso caso, interessa como o movimento do capital no espaço cria e reproduz desigualdades na produção e renda entre nações, ainda abstraindo das desigualdades sociais na distribuição interna da renda de um país. Como veremos no segundo capítulo dessa parte, a distribuição social da renda é regida pelas leis do capital que geram uma dinâmica de reprodução e ampliação das desigualdades entre os indivíduos. Assim, o passo subsequente após a análise da desigualdade espacial será revisitar a desigualdade social pela abordagem da Economia Política da Desigualdade.

A ECONOMIA MUNDIAL

A dinâmica centro-periferia

Abordaremos a desigualdade espacial pela Nova Geografia Econômica (NGE), que representa uma vasta área de pesquisa liderada por Paul Krugman. Essa literatura atingiu seu auge nos anos 1990 e 2000, dando uma contribuição fundamental para a teoria moderna do comercio internacional e a teoria moderna do desenvolvimento econômico, especialmente sua vertente de Economia Espacial. Além de uma contribuição teórica de grande relevância (que justificou o Prêmio Nobel de Economia para seu maior expoente), esse conjunto teórico possibilitou uma ampla difusão de pesquisa empírica em todas as partes do mundo, buscando testar a validade de seus pressupostos para países e regiões.

O ponto essencial dessa teoria é entender o movimento do capital no espaço, provendo explicação teórica e evidência empírica para o surgimento da dinâmica centro-periferia na econômica mundial e entre regiões de um país. Em última instância, o mercado tende a concentrar a atividade econômica em poucos pontos do espaço geográfico, criando uma ampla periferia econômica com competitividade limitada a poucas atividades. Reproduz, assim, um processo circular cumulativo de desigualdades entre

países e entre regiões geográficas dentro de um determinado país, como bem exemplifica o contraste entre o Sudeste e o Nordeste brasileiro. Essa questão estrutural da desigualdade espacial tem profundas implicações para o desenho e execução das políticas públicas, uma vez que afetam decisivamente o desempenho econômico no espaço social, fornecendo uma base explicativa das taxas de crescimento de longo prazo tão díspares entre as economias nacionais, podendo afetar estruturalmente os níveis de desenvolvimento dos países.

A divisão básica do mundo entre países ricos e pobres é antiga e é uma realidade ainda presente e persistente no século XXI. A profunda desigualdade econômica entre nações foi reconhecida pelas autoridades mundiais desde o final da Segunda Guerra Mundial. As principais lideranças mundiais, além de voltar suas atenções para a questão da reconstrução das economias ricas destruídas pela guerra, defrontaram-se com a realidade de um mundo dividido pela desigualdade social na geografia mundial, até então uma realidade não reconhecida, mas que saltava aos olhos para um simples observador. O pós-guerra marcou o fim da era colonialista contemporânea dos impérios europeus entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, que subjugou civilizações milenares da Ásia, África e Oriente Médio e manteve as recém repúblicas independentes da América Latina sob uma divisão social do trabalho que as perpetuavam como economias primário-exportadoras.

Além do aparato institucional criado para regular e garantir mais estabilidade da ordem política e econômica mundial, com a criação da ONU e do Fundo Monetário Internacional (FMI), foram criadas instituições voltadas para mitigar e promover o desenvolvimento econômico das nações pobres, da qual a mais relevante é o Banco Mundial. Em que pesem todos os esforços supranacionais e as mudanças político-institucionais internas dos países, o mundo continua no século XXI profundamente desigual. Ainda vivemos um mundo dos extremos. Enquanto a América do Norte (Estados Unidos e Canadá) detém em torno de 25% da renda com 5% da população mundial, a África possui 5% da renda com 16% da população mundial, o que resulta em uma diferença de renda *per capita* de 23 vezes! (U$ 41,830 x U$ 1,809).

Paradoxo da inserção teórica heterodoxa no Equilíbrio Geral

A NGE[1] é uma vertente contemporânea do pensamento econômico dominante, com a peculiaridade de se inspirar em autores do outro lado da trincheira, isto é, pensadores críticos da teoria do equilíbrio geral genericamente conhecidos como heterodoxos. O cabo de guerra desses autores com a ortodoxia econômica é a não adequação do aparato teórico da economia do equilíbrio para o entendimento dos processos de mudança das economias capitalistas, que vão além da questão do crescimento econômico, uma vez que envolvem alterações permanentes da forma e dos parâmetros de operação do sistema econômico. No horizonte do pensamento 'marginalista' da primeira metade do século XX, J. M. Keynes e J. Schumpeter são os autores consagrados protagonistas desses questionamentos. Alguns de seus seguidores mais ilustres, como G. Myrdal e N. Kaldor, serão os principais inspiradores teóricos da NGE.

A irreverência dos teóricos da NGE reside em se apropriarem das ideias caras ao pensamento heterodoxo e inseri-las no arcabouço do equilíbrio geral. A ideia-chave daqueles teóricos é que este pensamento é uma usina de ideias sobre a dinâmica econômica, porém destituídas do rigor científico proveniente do método do equilíbrio. Incorporá-las nesse arcabouço teórico rigoroso potencializam-no no tema em que é mais carente, a dinâmica econômica. Afinal, essa é a essência do sistema econômico que se quer analisar e que as condições da economia em equilíbrio são incapazes de explicar.

Antes de buscar uma crítica "de fora para dentro" da teoria da NGE, o objetivo aqui é descrever criticamente a teoria "de dentro para fora". Em particular, temos a curiosidade de entender sua lógica interna. Para isso, localizamos sua inserção na teoria econômica; em seguida, buscamos as origens dos elementos constituintes de sua estrutura de modelagem e entendemos como funciona internamente essa estrutura; e, finalmente, apontamos alguns aspectos atinentes à estabilidade da dinâmica centro-periferia sob condições do equilíbrio de longo prazo. Esse é o objeto do interesse específico desta pesquisa, que busca entender a natureza intrínseca da desigualdade

---

1 Esta parte do estudo se baseia na tese de professor titular de um dos autores. (LEMOS, 2008)

da distribuição de renda entre os países como parte da dinâmica do sistema econômico capitalista que tende a reproduzir a desigualdade na geografia econômica, uma vez que os retornos crescentes de escala no espaço favorecem a concentração geográfica da produção e da renda.

A "geografia econômica" da NGE é restrita conceitualmente e ao mesmo tempo ampla em termos de sua influência no pensamento econômico contemporâneo. Surgiu dos trabalhos de Paul Krugman no início dos anos 1990 e se desenvolveu daí para frente até os dias atuais. Ganhou mais notoriedade fora da economia depois de seu fundador ser laureado Prêmio Nobel de Economia em 2008. É uma ótica restrita da geografia econômica, uma vez que é uma investigação sobre a localização da produção no espaço, ou seja, pretende ser uma área da economia que estuda "onde as coisas acontecem em relação a outras coisas". (KRUGMAN, 1991a, p. 1, tradução nossa) Ainda que restrita pela ótica da geografia econômica, como é reconhecido pelo próprio Krugman, que também admite uma certa "invasão de espaço" da geografia, a influência da NGE na agenda de pesquisa econômica teórica e aplicada tem sido ampla e disseminada, de tal forma que não pode ser desconsiderada pelos economistas interessados em estudar a relação entre economia e espaço.

A NGE filia-se ao campo da teoria econômica dominante, a neoclássica, que sempre teve grande dificuldade em lidar com a questão espacial. No entanto, o fascínio da NGE é buscar fontes teóricas heterodoxas para explicar a dinâmica econômica no espaço. Isso resultou na superação de diversas hipóteses simplificadoras dos manuais de teoria neoclássica. O seu maior desafio é trazer as teorias heterodoxas para dentro dos cânones da modelagem formal de equilíbrio geral, de uma forma tratável e operacional. A principal inspiração da NGE é a teoria do desenvolvimento desigual. Portanto, seu relativo sucesso foi enquadrar algo intrinsecamente desequilibrado, o desenvolvimento desigual, na camisa de força da teoria econômica do equilíbrio.

O esforço analítico da NGE é estabelecer a interação entre retornos crescentes de escala localizados, custos de transporte e movimento dos fatores de produção no espaço, capital e trabalho. O efeito daí decorrente é o desenvolvimento econômico desigual no espaço, de tal forma que alguns pontos do espaço, as *regiões centrais*, concentram mais atividades econômicas do que outros, as *periféricas*, e, consequentemente geram mais riqueza e poder de compra de sua população. A âncora da teoria são os retornos crescentes

de escala localizados, de tal forma que os dois outros elementos, custos de transporte e mobilidade espacial dos fatores de produção, integrar-se-ão analiticamente à âncora ao longo da construção do edifício teórico da NGE.

Os retornos crescentes de escala se caracterizam pela existência de requerimentos unitários decrescentes dos fatores de produção decorrentes da ampliação da escala de produção. Representam, portanto, ganhos de produtividade dos fatores proporcionais ao decréscimo dos custos unitários de produção. Marshall, no Livro IV de seus *Princípios de economia*, de 1890, fez uma importante distinção desses retornos de escala que perdura até hoje nas ciências econômicas: economias internas à firma e economias externas à firma. (MARSHALL, 1948, p. 266) Ambas as economias de escala são geradas pelo princípio da divisão do trabalho enunciado por Adam Smith nos famosos três primeiros capítulos da *Riqueza das nações* (1776).

Existe uma interação das economias internas e externas, uma vez que os ganhos de produtividade do trabalho advindos da escala técnica de produção reduzem o custo unitário dos bens produzidos e, com isso, ampliam a escala do mercado efetivo, que por si mesmo favorece a aglomeração de pessoas e ocupações nessa localidade, originária da planta de produção.

A perspectiva smithiana de economias externas de escala como fenômeno que extravasa os limites de uma indústria isolada é retomada pela contribuição genuína de Allyn Young, em seu trabalho *Increasing returns and economic progress*. (YOUNG, 1928) O interesse específico de Young é investigar o lado "obscuro" que relaciona progresso técnico e retornos crescentes de escala, não explícito na distinção de Marshall entre economias internas e externas à firma individual. O fenômeno dos retornos crescentes relacionados ao progresso técnico que interessaram Young é o que ele denominou de economias externas de "segunda ordem" desencadeadas intersetorialmente, surgidas do tipo particular de dinâmica da acumulação induzida pelo progresso técnico.

Esse reconhecimento de Young da impotência da Teoria do Equilíbrio perante a natureza desequilibrante da máquina capitalista de crescimento serviu de referência fundamental para Nicolas Kaldor formular sua teoria de crescimento fundada, à *la* Young, no fenômeno macro dos retornos crescentes de escala. A análise do crescimento sob a suposição de retornos crescentes tornaria "irrelevante" a economia do equilíbrio. (KALDOR, 1972) Partindo da suposição de que a escala da economia (produto agregado) afeta a divisão do

trabalho e, portanto, a produtividade do trabalho, Kaldor inverteu a equação neoclássica de crescimento determinado exogenamente pela dotação dos fatores de produção. Assim, ao invés da produtividade dos fatores explicar a variação do produto agregado, ela é, num primeiro momento, explicada por este; ou seja, a variação do tamanho do mercado explica a variação da produtividade (que reflete as variações da divisão do trabalho), o que endogeniza o tamanho do mercado como uma variável endógena na equação de crescimento econômico, usando para isso a Lei de Verdoorn. (KALDOR, 1966) A natureza retroalimentadora dos retornos crescentes sobre o crescimento econômico tal como formulada por Young confere à teoria de crescimento um caráter sistêmico, uma vez que os retornos crescentes propiciados pela escala da economia ampliam a divisão do trabalho, que aumenta a produtividade e que, por sua vez, amplia a extensão do mercado (i.e., a escala econômica).

É precisamente essa dimensão macro dos retornos crescentes a fonte inspiradora de Paul Krugman na construção teórica da NGE, especialmente na forma proposta por Myrdal, ou seja, inserida endogenamente à teoria do desenvolvimento desigual. Ao contrário do que é o entendimento mais corrente, as chamadas economias externas marshallianas não são a base analítica das externalidades positivas da NGE, surgindo muito mais como um artifício de construção de Krugman do que uma formulação teórica efetivamente incorporada ao modelo básico.

Antecedentes da modelagem: combinação ortodoxia com heterodoxia

Como outras teorias econômicas, a NGE se beneficiou de contribuições anteriores, surgindo a partir de um processo cumulativo de conhecimento. No campo neoclássico, se beneficiou dos avanços da área de organização industrial relacionados ao tratamento da competição imperfeita e economias de escala nos anos 1970 e de seus transbordamentos analíticos para a teoria do comércio internacional nos anos 1980. Uma inspiração mais longínqua, porém, substantiva, é dos autores clássicos alemães de Economia Regional e Urbana, especialmente Augusto Lösch, na primeira metade do século XX. Ao mesmo tempo, a tradição americana de Economia Regional da segunda metade daquele século, a *Regional Science*, foi analiticamente desprezada. Por

fim, no campo propriamente heterodoxo, os autores estruturalistas da teoria do desenvolvimento desigual foram fontes diretas de inspiração analítica. Como ressaltamos, a ideia de processo circular cumulativo de Gunnar Myrdal foi especialmente importante para a visão macro do arcabouço da NGE.

Não é exagero dizer que a NGE, em sua essência, origina-se da linha de pesquisas sobre comércio internacional de Paul Krugman e autores em estreita colaboração com ele, como Elhanan Helpman, do final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980. Dentre outros, são desse período os trabalhos: "Increasing returns, monopolistic competition and international trade" (KRUGMAN, 1979); "Scale economies, product differentiation and the pattern of trade" (KRUGMAN, 1980); "Trade, accumulation and uneven development" (KRUGMAN, 1981) e *Market structure and foreign trade*. (HELPMAN; KRUGMAN, 1981) Este último tornou-se a referência da nova teoria do comércio internacional (NTC). Consolidou as contribuições de superação da teoria das vantagens comparativas do conhecido teorema Heckscher-Ohlin através de uma abordagem sobre o comércio internacional que incorporou retornos crescentes e concorrência imperfeita.

Nos anos 1970 surgiram importantes contribuições em Organização Industrial (OI) relacionados ao tratamento da competição imperfeita, diferenciação de produto e economias de escala sob equilíbrio geral. Três tiveram direta influência sobre o desenvolvimento da NTC: "Socially optimal product differentiation" (LANCASTER, 1975), "Product selection, fixed costs and monopolistic competition" (SPENCE, 1976), e "Monopolistic competition and optimum product diversity". (DIXIT; STIGLITZ, 1977) A principal fonte de inspiração desses trabalhos foi Edward Chamberlin, cuja seminal contribuição encontra-se no livro *Theory of monopolistic competition*, de 1933. Mesmo tratando brevemente da concorrência imperfeita na forma de interdependência mútua de pequeno número de grandes produtores em situação de oligopólio, o núcleo de sua análise centrou-se na estrutura de mercado denominada competição monopolística, chamada de mercado de "grande grupo", em contraposição ao mercado de "pequeno grupo" do oligopólio, que intrinsecamente supõe interdependência mútua. Combina elementos de competição com elementos de monopólio. A competição se caracteriza pelo grande número de produtores, de tal forma que cada firma pode agir independente das demais, com entrada e saída livres, sem custos

irrecuperáveis. A natureza de monopólio está expressa pela capacidade dos produtores da indústria em questão em diferenciar seus produtos, que, dessa forma, são substitutos imperfeitos entre si. Ou seja, o caráter monopolístico se manifesta pelas preferências definidas dos compradores por um produto diferenciado de um produtor particular (como a escolha de uma pasta de dente) ou pela busca de muitas variedades do produto de vários produtores (como a escolha de pratos de comida variados num restaurante). A característica comum dessas preferências é o consumidor estar disposto a pagar um preço mais alto pelo produto desejado. Chamberlin demonstra que os elementos de monopólio não conferem nenhuma vantagem de longo prazo aos produtores da indústria. No longo prazo, somente lucros normais são obtidos; entretanto, a indústria atinge equilíbrio ao nível menor do que o custo médio mínimo. Existem, assim, mais firmas na indústria comparativamente à situação sob concorrência perfeita, sendo que cada uma das firmas cobra um preço maior porque é muito pequena para operar com eficiência máxima. (BLAUG, 1992, p. vix)

O trabalho de Dixit e Stiglitz (1977) é a "ponte" teórica fundamental entre a teoria da competição monopolística e os modelos de comércio e desenvolvimento regional na perspectiva da teoria do equilíbrio, por se tratar do texto de referência da NTC e da NGE. Dos três problemas recorrentes na esfera da produção de discrepância entre economia do bem-estar e solução de mercado, nomeadamente justiça distributiva, efeitos externos e economias de escala, os autores vão focalizar o último desses três. Mercados incapazes de discriminação perfeita de preços fornecem soluções subótimas. Assim, um elemento de monopólio permitiria lucros positivos, porém violaria a condição marginal de equalização do preço da demanda com o custo. Com economias de escala pode haver poupança de recursos através da produção de menos bens e mais quantidades. Entretanto, economias de escala em si são uma solução insatisfatória, uma vez que um menor número de variedades implica perda de bem-estar. O desafio para os autores, portanto, foi modelar economias de escala combinadas com o "desejo por variedades". (DIXIT; STIGLITZ, 1977, p. 297, tradução nossa) A solução proposta é considerada relativamente simples e não muito irrealista: supõe-se que cada mercadoria potencial envolve algum custo fixo e tem um custo marginal constante. E a solução para o desejo por variedades toma, segundo os autores, a "rota

direta": "a convexidade de superfícies de indiferença de uma função de utilidade convencional definida sobre as quantidades de todas as mercadorias potenciais já incorpora o desejo de variedade". (DIXIT; STIGLITZ, 1977, p. 297, tradução nossa) A vantagem dessa solução é que os resultados envolvem as funções de demanda de elasticidades familiares, própria e cruzada. Dado que os autores concentraram sua atenção sobre o caso particular em que mercadorias potenciais num grupo ou indústria são bons substitutos entre si e substitutos ruins para outras mercadorias na economia, a concorrência monopolística torna-se uma teoria adequada para compatibilizar economias de escala e desejo por variedade. Uma simplificação adicional, usada originalmente por Chamberlin, é a "suposição de simetria". Partindo de uma economia de dois setores, um agregado do resto da economia (*A*) e o outro com diferenciação interna de produto (*M*), com as respectivas quantidades produzidas q_0 e $q = (q_1, q_2, q_3, \ldots)$, e assumindo uma função utilidade com superfícies convexas, $u = U\,[q_0, M\,(q_1, q_2, q_3, \ldots)]$, supõe-se que a função de subutilidade *M* é simétrica, com idênticas elasticidades de substituição (intrassetor) e de demanda e custos fixos e marginais iguais. Como admitido pelos próprios autores, seria natural a existência de assimetria entre os produtos da indústria diferenciada, que, no entanto, é tratada apenas secundariamente no artigo. Diferença de produto é interpretada tanto como consumidores diferentes usando variedades diferentes (i.e., cada consumidor prefere uma variedade particular) como diversificação por parte dos consumidores (i.e., cada consumidor prefere consumir o maior número possível de variedades). (DIXIT; STIGLITZ, 1977, p. 297) O caso mais geral de elasticidade de substituição constante (CES) intrassetor com diferenciação de produto é o de interesse imediato aqui, por ser a forma funcional adotada pelo modelo central da NGE.

Essa combinação de retornos crescentes de escala e diferenciação de produtos micro-fundamentada pelo arcabouço de OI desenvolvido nos anos 1970 fornece o cavalo de força para a nova teoria do comércio internacional (NTC). *Market structure and foreign trade* (HELPMAN; KRUGMAN, 1985) foi, nesse sentido, uma referência.

A NTC argumenta que a existência de economias de escala é um incentivo para a especialização e realização do comércio entre países, além das razões baseadas nas diferenças internacionais de dotação de fatores. Se, de

um lado, as vantagens comparativas levam os países a se especializarem ao nível setorial agregado, as economias de escala levam a uma especialização ao nível de produtos individuais. Em suma, o teorema Heckscher-Ohlin fornece uma visão de especialização interindústria, enquanto a NTC propicia uma visão intraindústria do comércio.

O comércio intraindústria surge naturalmente da premissa de existência de indústrias com diferenciação de produtos e retornos crescentes de escala sob condições de competição monopolística. Os modelos da NTC seguem a seguinte lógica: 1. na estrutura produtiva dos países, é possível existir pelo menos uma indústria com diferenciação do produto; 2. cada variedade desse produto é produzida com retornos crescentes de escala; 3. as economias de escala são relativamente pequenas, de tal forma que essa indústria pode acomodar muitos produtores; 4. a estrutura de mercado adequada dessa indústria é a competição monopolística, que contempla uma conduta da firma em termos de escolha de variedade e preços condizente com a maximização de seus lucros independentemente da escolha de variedade e estratégia de preços dos demais produtores da indústria; 5. a minimização de seus custos sob retornos crescentes de escala determina que cada firma produza uma variedade diferente do produto; 6. os países que possuem essa indústria irão, portanto, produzir variedades diferentes do produto; 7. a estrutura de demanda baseada no "gosto por variedade" faz com que as variedades sejam demandadas pelos consumidores de todos os países; 8. a demanda cruzada por variedades entre países estabelece o comércio intraindústria.

No entanto, uma vez admitida a presença de retornos crescentes de escala, os custos de transportes podem ter consequências relevantes sobre o padrão de comércio, pois afetam diretamente a acessibilidade dos bens produzidos domesticamente ao mercado externo. A restrição imposta pelos custos de transporte à mobilidade das mercadorias pode dar ao tamanho do mercado doméstico um papel crucial na determinação do padrão de comércio no equilíbrio integrado da economia mundial. O caso especial de modelagem dos custos de transporte da NTC é aquele que se refere à tendência da indústria com retornos crescentes, *ceteris paribus*, se localizar nos maiores mercados e exportar para os mercados menores. Esse é o argumento central para a formalização da dinâmica centro-periferia da NGE.

Em suma, as soluções extremas de completa especialização da produção do produto diferenciado e as soluções intermediárias com diferenças de tamanho entre os dois países sempre favorecem a concentração da indústria diferenciada no país maior. O chamado "efeito mercado doméstico" é decisivo para esse resultado, potencializado pela combinação entre economias de escala e diferenciação de produtos e atenuado pelos custos de transporte. Nesses casos, o país maior terá um superávit comercial na indústria diferenciada e será um importador líquido do produto homogêneo de retornos constantes. Observe que os resultados supõem como dado o tamanho da economia dos países. Uma vez que esse tamanho não é fortuito e sim produto de condições históricas, as trajetórias de cada país que levam em conta as diferenças de tamanho são analiticamente relevantes, pois o padrão de comércio será reflexo de tais trajetórias. É necessário algum tratamento dos retornos crescentes numa perspectiva dinâmica, que vá além da estática comparativa.

O tratamento formal das economias externas é apenas tangenciado pela NTC. O grande problema é como microfundamentar os retornos crescentes de escala externos à firma. Em particular, o problema é como justificar a forma que as economias externas de escala entram na função de produção da firma, que supostamente opera com retornos constantes de escala. Uma vez que os efeitos dessas economias afetam a estrutura de custos individuais dessas firmas, a estrutura de mercado da indústria será alterada, tornando incompatíveis a suposição de concorrência perfeita e retornos constantes das firmas. Uma questão em aberto é como tratar esses efeitos em modelos de natureza estática, os quais supõem um vetor de insumos não afetado por tais efeitos.

Krugman (1981) usa uma modelagem que busca captar a natureza dinâmica das externalidades. Seu ponto de partida é a teoria do desenvolvimento desigual na versão não marxista, especialmente a formulação de Myrdal (1957), baseada no princípio do processo de causação circular cumulativa. O modelo é uma representação estilizada dessa teoria no padrão 2-2-2, isto é, na forma de uma estrutura de comércio mundial de dois países, dois setores e dois fatores de produção. Do ponto de vista da teoria convencional, a maior fragilidade do modelo é o fato de não ser microfundamentado, de tal forma que as dificuldades teóricas de compatibilizar os efeitos de escala da indústria com a especificação de retornos constantes da firma e estrutura de

competição perfeita são evitadas. Os retornos crescentes são externos às firmas e internos à indústria com economias de escala, a "manufatureira", gerando ganhos de escala que elevam a taxa de acumulação de capital agregada da economia e, consequentemente, a taxa de crescimento econômico do país. Eventuais diferenças de estoque de capital entre os dois países significam que aquele com maior estoque de capital possui a mais participação do emprego manufatureiro no emprego doméstico total. A indústria manufatureira relativamente maior desse país resulta na maior taxa de acumulação de capital, que estabelece um processo circular cumulativo de taxas de crescimento diferentes entre os dois países. A estrutura do comércio mundial vai refletir essa dinâmica de crescimento econômico desigual. O país mais rico em capital se especializa crescentemente na exportação do produto manufaturado, e o país mais pobre, na exportação do produto agrícola. Uma vez que o parâmetro de medida de desenvolvimento é o nível de industrialização, fica estabelecida a dinâmica centro-periferia típica do desenvolvimento desigual.

A abordagem proposta segue a linha teórica do crescimento econômico como um processo cumulativo, do esquema analítico Young-Myrdal-Kaldor. Os retornos crescentes de escala nessa perspectiva são um fenômeno essencialmente dinâmico e de natureza macroeconômica. Uma vez que está em operação um processo retroalimentador e de caminho de dependência, em que a taxa de acumulação de capital presente depende do estoque relativo de capital pregresso e determina a taxa futura de crescimento relativo dos países, as condições de produção são permanentemente alteradas pelo crescimento econômico agregado. Ou seja, a função de produção é alterada pelos efeitos decrescentes da escala de produção sobre os requerimentos unitários dos fatores, que se não forem afetados linearmente podem gerar problemas de descontinuidade na função. Processos cumulativos em espiral como esses, típicos do crescimento econômico com retornos crescentes, são de difícil compatibilização com as suposições simplificadoras das funções de produção, mesmo as não convencionais, como o modelo Dixit-Stiglitz, âncora da fundamentação microeconômica da NTC. A contribuição desse trabalho de Krugman é resgatar a abordagem dinâmica na perspectiva do crescimento econômico de longo prazo entre os países, usando o artifício metodológico de dois estágios. Uma das importantes inovações teóricas da NGE é exatamente conseguir realizar essa articulação, da fundamentação

micro, de retornos crescentes de escala internos à firma e concorrência imperfeita, incorporado na NTC, com a dinâmica centro-periferia proveniente do processo econômico circular-cumulativo, embrionariamente modelado segundo essa versão original de Krugman.

A integração entre a teoria do comércio e a teoria de localização é a proposta teórica da NGE. Para isso, a contribuição de August Lösch é decisiva, pois ela fornece alguns elementos essenciais para passar do reconhecimento *a priori* dos países, como territórios institucionalmente dados, para o conceito de **regiões**, como um território economicamente construído, ainda que os aspectos sociais e políticos dessa construção continuem desconsiderados.

Mesmo pouco reconhecido pelos autores da NGE, o trabalho de Lösch, *The economics of location*, de 1954, trouxe uma contribuição fundamental para as questões centrais abordadas pelo arcabouço teórico da NGE. O seu modelo de localização apresenta importantes novidades teóricas em relação a outros economistas da economia regional clássica alemã. De fato, a solução analítica proposta por Lösch para incorporar as economias de escala como um fenômeno intrínseco ao fenômeno da aglomeração das atividades econômicas no espaço está casada com a admissão de concorrência imperfeita. O famoso livro de Edward Chamberlin havia saído onze anos antes da primeira edição do citado trabalho de Lösch. A teoria de concorrência monopolística servirá de fundamentação microeconômica de sua teoria da localização.

A estrutura espacial triangular-hexagonal de seu modelo é consistente com a suposição de máxima entrada da concorrência monopolística, em que o número de variedades é substituído pelo número de áreas de mercado. São estabelecidos aí os fundamentos econômicos para explicar a gênese das aglomerações econômicas no espaço.

Estrutura teórica e escopo analítico da Nova Geografia Econômica

Dois trabalhos sustentam a estrutura teórica da NGE. O artigo "Increasing returns and economic geography" representa a montagem do modelo básico. Foi publicado em 1991, por Paul Krugman, no prestigioso periódico do pensamento econômico dominante, o *Journal of Political Economy*, da Universidade de Chicago. (KRUGMAN, 1991b) O livro *The spatial economy*, de

Masahisa Fujita, Paul Krugman e Anthony Venables, publicado em 1999 pela MIT Press, estabelece o modelo de referência (modelo FKV), que consolida a formalização do arcabouço da teoria da localização do modelo básico e estende o escopo da economia do desenvolvimento regional para a economia urbana e a economia internacional.

O modelo básico é a versão espacial do modelo Dixit-Stiglitz de competição monopolística, com múltiplas localizações e custos de transporte entre cada par de localizações. O caso especial de modelagem do custo de transporte tratado pela NTC se refere à tendência da indústria com retornos crescentes, *ceteris paribus*, se localizar nos maiores mercados e exportar para os mercados menores. O que muda substancialmente na versão de referência da NGE é tornar quase inteiramente endógeno o tamanho dos mercados, enquanto no caso especial da NTC, os tamanhos dos mercados, função dos estoques de trabalho dos países, são dados. Na NGE, parte-se de uma situação de simetria de tamanho entre os pontos no espaço. O resultado poderá ser a manutenção da simetria ou seu rompimento, com concentração relativa ou absoluta da manufatura no mercado maior.

As suposições simplificadoras do modelo básico são semelhantes àquelas apresentadas pela NTC para uma economia aberta de retornos crescentes e custos de transporte, apenas com diferenças que possibilitam mercados endogenamente determinados. Isso é fundamental, pois o que se quer comprovar no equilíbrio de longo prazo não é mais o padrão de comércio e as especializações produtivas subjacentes a esse padrão. Na NGE o que se quer provar é a validade da hipótese do desenvolvimento desigual, testando a estabilidade da dinâmica centro-periferia. Os pressupostos diferentes que, na sua maioria, reduzem as simplificações do modelo e o torna mais realista e adequado para os objetivos analíticos da NGE, são os seguintes: 1. existem várias localidades na economia designadas como *regiões*, que conferem ao modelo natureza multirregional; 2. o tamanho dos mercados é determinado endogenamente; 3. o produto homogêneo é produzido nas regiões em quantidades iguais, em função do mesmo estoque fixo de força de trabalho nesse setor; 4. o preço do fator (taxa de salário) pode ser diferente entre as regiões no setor diferenciado de tal forma a induzir a mobilidade inter-regional do fator; 5. em que pesem os dois setores possuírem o trabalho como um único fator de produção, a força de trabalho do setor diferenciado é constituída pelo assalariado, e a do

setor homogêneo, pelo agricultor, podendo a taxa de salário ser diferente da remuneração do agricultor sem haver mobilidade intersetorial de fator; 6. o espaço do produto é contínuo, o que supera as restrições da integral e oferece um número infinito de bens manufaturados potenciais.

O equilíbrio de curto prazo

A economia é composta pelo setor diferenciado com retornos internos de escala, a "indústria manufatureira" (*M*), e o setor homogêneo com retornos constantes, a "agricultura" (*A*). O primeiro procedimento formal sob a suposição de equilíbrio geral é o chamado equilíbrio de curto prazo, que requer a otimização dos consumidores e das firmas, como também o equilíbrio entre oferta e demanda, dada a distribuição de força de trabalho entre as regiões. Uma vez que essa distribuição é crítica para os resultados do modelo, em particular para o surgimento do "centro" e da "periferia", a suposição de sua constância equivale a dizer que no curto prazo a divisão espacial da economia entre regiões é irrelevante. O curto prazo é, pois, o mundo do modelo Dixit-Stiglitz pela presença exclusiva do espaço das mercadorias no qual está ausente o espaço geográfico.

São inicialmente formalizados o comportamento dos consumidores (função utilidade) e o comportamento dos produtores (função de produção), com funções crescentes e homotéticas em seus pressupostos. Pelo fato de a função de subutilidade do setor manufatureiro incorporar uma preferência por diversidade e existirem retornos crescentes de escala, cada firma produzirá uma variedade distinta. Dessa forma, o número de firmas, *n*, é também o número de variedades consumidas, e a produção q_i da firma é igual à demanda por variedade m_i. (NEARY, 2001, p. 538) Como afirmam Baldwin e demais autores (2003, p. 42-43), esse é um resultado ao invés de uma suposição. Os autores demonstram que se uma firma produzir um conjunto de variedades no lugar de apenas uma, a elasticidade da demanda por ela percebida (η) é maior do que a elasticidade de substituição (σ), que resulta na cobrança de um *mark-up* superior à condição de lucro puro igual a zero, isto é, acima do preço ótimo em que a receita marginal [$p(1-1/\eta)$] é igual ao custo marginal (wc^M), que resulta em lucros puros acima de zero. A condição de entrada livre possibilita a uma firma entrante produzir uma

variedade idêntica à da firma multivariedade, dividir ao meio suas vendas e erodir seus lucros, o que forçará esta última a reduzir seus preços ao nível do preço ótimo, independentemente do número de variedades produzidas pela firma, a não ser que ela usufrua algum tipo de barreiras à entrada. Sob concorrência monopolística tal possibilidade estaria eliminada, o que resulta racional cada firma se especializar numa única variedade.

Da mesma forma que a estrutura de demanda da firma típica da indústria e, por derivação, de receita marginal, a estrutura de custos vai seguir a formalização de Dixit-Stiglitz e da NTC para os retornos crescentes de escala. O estratagema é adotar uma função de produção homotética $q = \tilde{f}(v)\bar{f}(q)$, onde $\tilde{f}(v)$ é linearmente homogênea em seus pressupostos, entendida como um índice de "insumo de fatores" e $\bar{f}(q)$ como um efeito de produtividade, monotonicamente crescente em q. A forma correspondente da função de custo médio é $c(w,q) = \tilde{c}(w)\bar{c}(q)$, em que $\bar{c}(q)$ é monotonicamente decrescente em q. Por conveniência analítica, a maximização (q) e minimização (c) se dão de forma independente, sem interação com a escala de produção. Pelo modelo simplificado FKV, o fator trabalho é o único insumo de produção cujos custos da taxa de salários w são divididos em custos fixos (Fw) e custos variáveis por unidade de produto (cw). Assim, o custo total é:

$$C = (F + cq)w \quad (1)$$

onde q é dada pela função de demanda e cq é o insumo total do trabalho constante por unidade de produto (i.e., c é constante), que significa um custo marginal cw constante para uma dada taxa de salários.

A partir de (1) podemos escrever a expressão do índice de economias de escala pela razão entre o custo médio e o custo marginal como:

$$\theta(w,q) = \frac{Fw/q}{cw} \quad (2)$$

Ou seja, a razão de custos é função não apenas do preço do insumo trabalho, a taxa de salários w, como também do volume de produção q. Assim, a condição de economias de escala é expressa por $\text{q}(q) > 1$ e o grau de economias de escala dado pela função de custo médio $c(w,q) = \tilde{c}(w)F(q)$, em que no curto prazo $\tilde{c}(q)$ é constante e $F(q)$ é monotonicamente decrescente em q.

A mecânica de funcionamento do modelo FKV é uma forma engenhosa de combinar o modelo Dixit-Stiglitz a-espacial com os custos de transporte além da estática comparativa da NTC. O estabelecimento de um processo de causalidade circular cumulativa está na raiz do funcionamento simultâneo do efeito índice de preço e do efeito mercado doméstico. Por conveniência de exposição, o número discreto de *R* regiões é reduzido para duas regiões, região 1 e região 2. A produção da firma individual de cada região resulta na seguinte função de demanda:

$$q_1 = \phi_1 p_1^{-\sigma} onde:$$
$$\phi_1 = \mu\left[Y_1 G_1^{\sigma-1} + Y_2 G_2^{\sigma-1} T^{1-\sigma}\right]$$

(3)

$$q_2 = \phi_2 p_2^{-\sigma} onde:$$
$$\phi_2 = \mu\left[Y_1 G_1^{\sigma-1} T^{1-\sigma} + Y_2 G_2^{\sigma-1}\right]$$

As funções de demanda espacial são percebidas simetricamente pelas firmas individuais das duas regiões. A demanda agregada das firmas de cada região, que inclui consumo doméstico e exportações, considera como dados os níveis do dispêndio agregado das duas regiões (μY_1 e μY_2), os índices de preços da indústria das regiões (G_1 e G_2) os custos de transporte (T); este último afeta negativamente, e os dois primeiros, positivamente. Ou seja, na percepção da firma, a otimização de sua quantidade demandada depende exclusivamente do seu preço de fábrica (*f.o.b*.). Como observa Neary (2001, p. 540), a simplicidade da especificação "*iceberg*" dos custos de transporte é conveniente para compatibilizar as preferências da função de subutilidade CES baseada em funções de demanda log-linear com o acréscimo de custos de transporte log-linear, de tal forma que esses mudam o nível e não a elasticidade das funções percebidas de demanda.

As equações simétricas dos índices de preços das duas regiões são:

$$G_1^{1-\sigma} = n_1 p_1^{1-\sigma} + n_2 (p_2 T)^{1-\sigma}$$

(4)

$$G_2^{1-\sigma} = n_1 (p_1 T)^{1-\sigma} + n_2 p_2^{1-\sigma}$$

Nesse caso, os índices de preços industriais das duas regiões são decrescentes com o número de firmas nos dois mercados e crescentes com os custos de transporte. A relação inversa entre G e n decorre do "gosto por

variedades" da função de preferências dos consumidores. A maximização da utilidade de um consumidor típico de ambas as regiões leva ao máximo de variedades dada a escala constante de produção de cada firma q, por definição idêntica para ambas as regiões. Uma vez que a escala de produção de firma é constante, as economias geradas por firma também são constantes. Assim, os ganhos agregados de escala em cada região dependem do número de firmas locais estabelecidas, e os ganhos pecuniários para os consumidores das duas regiões (G_1 e G_2) dependem dos ganhos agregados de escala das duas regiões, que dependem de $n_1 + n_2$.

As equações 3 e 4 constituem um subsistema que, dadas as demandas agregadas das duas regiões (Y_1 e Y_2) e as taxas de salários nominais (w_1 e w_2), determina o tamanho da indústria manufatureira em ambos os países (n_1 e n_2), bem como os respectivos índices de preços (G_1 e G_2). O ponto crítico do funcionamento desse subsistema, supondo custos de transporte positivos ($T > 1$), é que os lados esquerdos das equações são mais responsivos às variáveis domésticas do que às variáveis forâneas. Isso porque os custos de transporte impõem um custo maior de acessibilidade dos manufaturados locais ao mercado da outra região. Supondo, por exemplo, o modelo linearizado com plena simetria das duas regiões em todas as variáveis, a demanda agregada dos consumidores locais pela produção doméstica de manufaturados é proporcionalmente maior do que pela produção importada restringida pelos custos de transporte. O mesmo ocorre com os consumidores da outra região, cujo consumo será proporcionalmente maior de bens locais.

Seguindo FKV na versão de Neary (2001, p. 540-541), consideremos um pequeno aumento do tamanho da região 1, mantida a suposição inicial do estoque de trabalho constante na economia agregada das duas regiões. Uma vez que as regiões são simétricas, qualquer aumento da região 1 resulta em diminuição da região 2, de tal forma que $\hat{Y} = \hat{Y}_1 = -\hat{Y}_2, \hat{n} = \hat{n}_1 = -\hat{n}_2, \ldots$, onde o acento circunflexo significa uma taxa de variação proporcional e os subscritos são retirados. A diferenciação da equação de índice de preços (4) resulta em

$$\hat{G} = -\frac{Z}{\sigma - 1}\hat{n} + Z\hat{p}, \quad \textit{onde} \quad Z \equiv \frac{1 - T^{1-\sigma}}{1 + T^{1-\sigma}} \qquad (5)$$

em que Z é um índice dos custos de transporte normalizado entre 0 e 1. Quando os custos de transporte são zero, $T = 1$ e $Z = 0$. Custos de transporte impagáveis, $T \to \infty$ e $Z = 1$. Se os salários (w) se mantiverem fixos e, assim, p, o aumento relativo da indústria doméstica ($\widehat{n}$) reduz o índice de preços local, uma vez que as importações incorrem em custos de transportes, que afetam negativamente o G local. Assim, o "efeito índice de preços" nos diz que quanto maior o tamanho do mercado doméstico, menor será o índice de preços local.

A diferenciação da equação de demanda da firma (3) resulta em,

$$\widehat{q} = Z[\widehat{Y} + (\sigma - 1)\widehat{G}] - \sigma\widehat{p} \quad (6)$$

Se a produção da firma e o preço de cada variedade individual são fixos, um aumento na demanda agregada doméstica $\widehat{Y}$ só poderá ser acomodado por uma queda no índice de preços industrial local. Com base em (5), essa redução requer um aumento do número de variedades. A igualdade de (5) e (6) com a eliminação de G resulta em,

$$\widehat{n} = \frac{1}{Z}\widehat{Y} \quad (7)$$

Dado $0 < Z < 1$, o "efeito mercado doméstico" nos diz que uma localidade com mercado doméstico maior tem um setor industrial mais do que proporcional e, portanto, exporta produtos manufaturados.

Estão estabelecidos aqui os elementos-chave do processo de causação circular cumulativa: 1. regiões com setor industrial maior tendem a ter menores índices de preços industriais por causa do "efeito índice de preço"; 2. regiões com maior demanda por manufaturados tendem a ter setores industriais desproporcionalmente maiores por causa do "efeito mercado doméstico". Existem aqui duas fontes de externalidades positivas relacionadas não à escala interna da firma e sim à escala do mercado doméstico. O "efeito índice de preços" reduz os custos de produção através da redução da taxa de salário real da localidade. E a redução dos salários reais locais reduz os preços dos manufaturados da localidade, favorecendo o crescimento da demanda agregada. Gera, assim, um efeito de encadeamento para frente. Por sua vez, o "efeito mercado doméstico" impacta favoravelmente a produção

local de variedades, aumentando o número de variedades produzidas, que reduz o índice de preços industriais local, isto é, gera um efeito de encadeamento para trás. Cria-se assim um processo circular cumulativo entre oferta e demanda agregada na economia local.

Esse processo cumulativo local, mesmo que originário de economias de escala internas à firma, torna-se gerador de externalidades positivas através de um processo retroalimentador entre oferta e demanda agregada na localidade. Ou seja, vira um fenômeno macro, com efeitos disseminados por toda a economia da região favorecida. Não é um efeito de economias externas de especialização, à *la* Marshall, e sim de economias externas ligadas ao mecanismo retroalimentador da demanda agregada, à *la* Myrdal. A engenhosidade do modelo da NGE é exatamente a transformação dos retornos crescentes de escala de um fenômeno micro, da firma, em um fenômeno macro, da região.

No entanto, o equilíbrio de curto prazo nos mostra apenas o mecanismo de funcionamento dessa economia regional integrada. O processo descrito anteriormente não teria curso mantido fixo o estoque de força de trabalho da região favorecida, uma vez que esse estoque fixo mantém inalterada a participação das regiões na renda-dispêndio da economia integrada. O aumento da taxa de salário real nessa região induziria a um movimento migratório de trabalhadores da indústria da região de menor mercado interno. A livre mobilidade do fator trabalho manufatureiro será possível no equilíbrio de longo prazo, com o relaxamento da suposição de estoque regional de força de trabalho fixo. Uma vez que a migração e a relocalização das firmas são inteiramente amarradas no modelo, o elemento indutor da migração e relocalização também resultará no aumento da região favorecida na renda-dispêndio global. (BALDWIN et al., 2003, p. 22)

O equilíbrio de longo prazo

A força de deflagração do processo circular cumulativo é, pois, a mobilidade inter-regional da força de trabalho industrial, lembrando que o estoque de trabalho da agricultura $\overline{L}^A$ é fixo e dividido simetricamente entre as regiões, e que no caso de duas regiões é $L_1^A = L_2^A = \overline{L}^A/2$. O mecanismo de ajustamento dinâmico propõe que a mobilidade da força de trabalho industrial é guiada pelas diferenças de taxas de salários reais inter-regionais. Formalmente,

$\dot{\lambda} = \gamma(\omega_1 - \overline{\omega})\lambda$ (8)

onde l é a participação da região 1 no emprego industrial total ($L_1^M / \overline{L}^M$), $\overline{\omega}$ é o salário médio da economia integrada [$\omega_1\lambda + \omega_2(1-\lambda)$] e γ o parâmetro da elasticidade. Assim, a taxa de migração dada pela variação da taxa de participação de região 1 no emprego industrial ($\dot{\lambda}$) é regulada pela diferença salarial em relação à média. A distribuição da produção industrial entre as regiões é dada num ponto de tempo e evolui à medida que ocorram diferenças inter-regionais de salários que, por sua vez, dependem da distribuição prévia da produção industrial. A simplicidade dessa formulação facilita sobremaneira a introdução da dinâmica no modelo FKV, ficando claro o mecanismo de transferência de força de trabalho e, por consequência, das firmas, entre as regiões, uma vez que regulado diretamente pelo hiato salarial inter-regional e mensurado em seus efeitos de aglomeração pela comparação dos estoques entre as regiões nas soluções de equilíbrio de longo prazo. Como os próprios autores admitem, essa solução, no entanto, é essencialmente *ad hoc* do sistema de equações do modelo.

As principais objeções da literatura a essa natureza *ad hoc* da dinâmica do modelo são: 1. o mecanismo de ajustamento assume que as firmas estão sempre em equilíbrio, que implica uma velocidade de entrada e saída das firmas infinitamente maior do que a migração (NEARY, 2001, p. 541); 2. esse ajustamento dinâmico é míope do ponto de vista dos agentes econômicos, trabalhadores e firmas, que consideram apenas os retornos correntes nas suas decisões, estando ausentes suas expectativas racionais (NEARY, 2001, p. 541); 3. uma vez admitido o comportamento míope dos agentes, era de se esperar que, surgido o hiato salarial, haveria um efeito manada de trabalhadores e firmas para a região de maior retorno. Entretanto, tal efeito não se verifica pela ação reguladora da expressão $(\omega_1 - \overline{\omega})\lambda$ de (8), que efetivamente limita a migração pelo tamanho do hiato e pelo peso relativo corrente da região beneficiada na indústria total (BALDWIN et al., 2003, p. 16); 4. seria natural essa ação reguladora se houvesse custo de ajustamentos proporcionais à taxa de variação migratória ($\dot{\lambda}$), porém o modelo FKV não faz qualquer suposição a esse respeito (BALDWIN et al., 2003, p. 16); 5. finalmente, essa solução *ad hoc* pode trazer problemas de interpretação no "equilíbrio

de longo prazo", cuja estabilidade lhe confere a condição de *estacionaridade* (*steady state*), definida como um estado em que nenhum agente ganharia com um desvio unilateral desse ponto. Partindo, por exemplo, de uma situação extrema de equilíbrio centro-periferia, com a indústria 100% concentrada numa região 1, porém com uma maior taxa de salário real na região 2 devido aos baixos custos de transporte, a lógica seria o desejo dos trabalhadores se transferirem para lá, em busca de maiores salários, o que viola a condição de estacionaridade do equilíbrio, ou seja, o equilíbrio se torna instável; uma vez que a regra de mobilidade dos trabalhadores não é regida por um comportamento otimizador, não é possível explicar porque os trabalhadores não desejariam mudar para a região 2; essa inconsistência é o custo da solução *ad hoc*. (BALDWIN et al., 2003, p. 25)

Sem dúvida eis aí uma importante fragilidade do modelo FKV na cidadela dominante do pensamento econômico, cujos cânones devem ser seguidos mesmo que às custas de eventuais ganhos analíticos decorrentes de uma dinâmica engenhosamente articulada ao processo de cumulatividade e dependência de trajetória. Aliás, a ousadia de Krugman de se inspirar em sua obra nas "odes" heterodoxas é uma fonte de irritação dos críticos ortodoxos da NGE. Como era de se esperar, tais objeções têm sido motivo de vários artigos para superar a referida fragilidade (ver, por exemplo, PUGA, 1999), enquanto o lampejo da circularidade cumulativa e retroalimentadora tem sido ignorado. É a partir dele que analisaremos a determinação do equilíbrio de longo prazo.

A incorporação da dinâmica migratória de (8) ao sistema de oito equações de uma economia de duas regiões possibilita reescrevê-lo como:

$$Y_1 = \mu\lambda w_1 + \frac{1-\mu}{2} \quad (9)$$

$$Y_2 = \mu(1-\lambda)w_1 + \frac{1-\mu}{2}$$

$$G_1 = \left[\lambda w_1^{1-\sigma} + (1-\lambda)(w_2 T)^{1-\sigma}\right]^{\frac{1}{1-\sigma}} \quad (10)$$

$$G_2 = \left[\lambda (w_1 T)^{1-\sigma} + (1-\lambda)w_2^{1-\sigma}\right]^{\frac{1}{1-\sigma}}$$

$$w_1 = \left[Y_1 G_1^{\sigma-1} + Y_2 G_2^{\sigma-1} T^{1-\sigma}\right]^{\frac{1}{\sigma}} \quad (11)$$

$$w_2 = \left[Y_1 G_1^{\sigma-1} T^{1-\sigma} + Y_2 G_2^{\sigma-1}\right]^{\frac{1}{\sigma}}$$

$$\omega_1 = w_1 G_1^{-\mu} \quad (12)$$

$$\omega_2 = w_2 G_2^{-\mu}$$

onde os pares Y, G, w, ω são, respectivamente, as variáveis das duas regiões de demanda agregada, índices de preços industriais, salários nominais e salários reais.

O que de fato muda no sistema de equações é a incorporação da participação das regiões no emprego da indústria total [$\lambda, (1-\lambda)$] na equação de demanda agregada da região, a partir da equação da demanda da firma (3) e na equação de índice de preços (4), pela substituição por n_1 e n_2, pois o número de empresas e de trabalhadores são os dois equivalentes do tamanho da indústria regional. Eventuais alterações do peso das regiões na indústria desencadeiam um efeito sistêmico sobre as variáveis-chave do modelo através dos efeitos índice de preços e mercado doméstico, numa forma circular cumulativa, pois a posição econômica passada de cada região explica sua posição presente, que por sua vez irá afetar a posição futura, estabelecendo uma trajetória de dependência do desenvolvimento regional. Além das variáveis chaves, o parâmetro custos de transporte joga um papel particularmente relevante nos resultados das trajetórias de desenvolvimento regional, uma vez que ele entra de forma assimétrica no sistema de equações, ao contrário dos parâmetros de elasticidade de substituição (σ) e de participação dos produtos manufaturados no dispêndio agregado da economia (μ), que entram simetricamente nas variáveis das duas regiões. Efetivamente, os custos de transporte cumprem aqui seu tradicional papel na clássica teoria da localização, isto é, representam a força de desaglomeração no sistema, já que dificultam o acesso das variedades domésticas aos mercados externos. Enquanto os efeitos índice de preços e mercado doméstico reforçam os encadeamentos internos da economia local, agindo como forças de aglomeração da indústria, os custos de transporte agem para dispersar, atenuando, anulando ou até superando as duas forças interativas de aglomeração. Os dois outros parâmetros, mesmo incidindo simetricamente nas variáveis das regiões, podem facilitar ou dificultar o processo de aglomeração; tudo vai depender

de sua relação com o parâmetro custos de transporte, que é potencializado ou restringido por eles.

A prevalência da estabilidade centro-periferia

Duas observações finais sobre a análise de estabilidade do modelo. Os seus dois pontos críticos do sistema, de ruptura e sustentação, são decisivos para determinar quais das três forças em ação (mercado doméstico: encadeamentos para trás; índice de preços: encadeamentos para frente; custos de transporte: atrito espacial pró-dispersão) predominam na dinâmica locacional, dados os parâmetros de elasticidade e diferenciação de produto. A primeira observação é que a prática usual para encontrar esses pontos de ruptura e quebra do modelo, usa os testes de estabilidade informal introduzidos por Krugman (1991b) em seu modelo original. Para o equilíbrio simétrico, o teste empírico implementado analisa o efeito de uma pequena migração para uma das regiões (p. ex., a migração de um único trabalhador industrial da região 2 para a região 1) sobre a variação do hiato de salário real. Se o choque de migração leva a uma variação negativa do hiato, o equilíbrio simétrico é estável. Supõe-se que o migrante não permaneça na região destino e volte para sua região de origem. Se o choque tem um efeito positivo, o equilíbrio simétrico é instável, pois o aumento do hiato salarial resultante atrai mais migrantes para a região de maior salário real. Para os resultados de equilíbrio assimétrico centro-periferia, são checados os níveis dos salários reais do hiato. O teste é se os salários reais potenciais dos trabalhadores de uma eventual indústria na periferia seriam maiores do que os salários reais da indústria estabelecida no centro. Se o salário real virtual da periferia for maior, o equilíbrio centro-periferia é instável; se não, esse equilíbrio é estável. Para nossos propósitos, é suficiente afirmar que tais testes informais são consistentes com os testes formais matemáticos de estabilidade.

A segunda observação é que a análise de estabilidade subjacente aos testes dos modelos centro-periferia é uma *análise local*, isto é, referente estritamente à condição de longo prazo de estado estacionário. Nada diz sobre a estabilidade entre equilíbrios de longo prazo; simplesmente é como se houvesse um salto mortal entre a condição inicial de equilíbrio e a condição final de estacionaridade. O estudo das propriedades da estabilidade global, a chamada

análise global de estabilidade, é em geral feito de forma heurística. É tomado como dado que o sistema aproxima do equilíbrio estável mais próximo que não requer atravessar um equilíbrio instável. Baldwin e demais autores (2003, p. 52-53) apresentam uma análise global matematicamente rigorosa do modelo centro-periferia, baseada em equações diferenciais. Reportamos aqui as conclusões para a situação mais interessante atinente aos cinco equilíbrios para custos de transporte intermediários, dos quais três são estáveis (1 simétrico e 2 centro-periferia) e dois instáveis: 1. o sistema é globalmente estável uma vez que sempre converge para um dos estados estacionários independente das condições iniciais; 2. o sistema aproxima do estado estacionário mais próximo sem passar por um equilíbrio instável; 3. no caso mais complexo, no intervalo entre os dois pontos interiores de equilíbrio instável, o equilíbrio simétrico é um "polo de tração": à sua direita na vizinhança do ponto de instabilidade é crescentemente positivo para a taxa salarial real da região 2 até o seu mínimo e daí crescentemente positivo para a taxa salarial real da região 1 até o ponto simétrico, sendo em toda a trajetória crescente em λ ; e à sua esquerda na vizinhança do outro ponto de instabilidade ocorre o oposto para a região 1 e região 2, respectivamente, sempre crescente em λ até convergir para o ponto simétrico, em ambos os casos sem passar pelos dois equilíbrios instáveis nos extremos desse intervalo; 4. finalmente, nos dois casos mais simples de solução centro-periferia, os polos de atração são inevitavelmente soluções de canto, em que o hiato salarial é crescente para a região 1 ou para a região 2.

Algumas extensões do modelo básico FKV estão incorporadas no trabalho de referência, e outras têm aparecido na literatura recente. A versão "economia internacional" de modelos possui a característica comum de suposição da imobilidade do fator trabalho: 1. o modelo de bens intermediários assume efeitos verticais de encadeamentos de insumo-produto entre a indústria mundial de insumos e seus usuários nacionais da indústria de produtos diferenciados, ambos operando sob a suposição usual de retornos crescentes internos à firma e concorrência monopolística; 2. o modelo de capital volátil, por sua vez, supõe mobilidade do fator capital sem custos irrecuperáveis e com repatriação dos lucros para o país de origem dos proprietários, que gastam seus rendimentos externos no país doméstico. Outra versão bem mais interessante de modelos é a versão do "sistema urbano",

que busca resgatar a economia monocêntrica de Von Thünen (1966) para estabelecer um sistema urbano policêntrico hierárquico, *à la* Walter Christaller (1966), em que a categoria renda fundiária é integrada a um modelo aglomerativo policêntrico.

À guisa de conclusão, parece-nos claro que a agenda de pesquisa inaugurada pela NGE trouxe mais luz do que escuridão para o pensamento econômico contemporâneo. Ainda que limitada pela camisa de força do equilíbrio geral, abriu efetivamente uma agenda nova para o pensamento dominante que a aproxima de sua principal fonte de inspiração, o pensamento econômico heterodoxo baseado no princípio da demanda efetiva e na posição central do progresso técnico no desenvolvimento econômico desigual das regiões e nações.

Ainda que as soluções de convergência espacial da renda sejam matematicamente possíveis para a estabilidade do equilíbrio simétrico, as soluções de divergência espacial da renda, com equilíbrio assimétrico estável, são economicamente as mais prováveis e empiricamente observáveis. Das três forças em ação, a dinâmica do crescimento econômico moderno desde a Revolução Industrial tem sido historicamente impulsionada pelo progresso tecnológico, o qual deflagra os dois efeitos de divergência favoráveis à reprodução da dinâmica centro-periferia: o efeito mercado doméstico, gerador de encadeamentos para trás; e o efeito índice de preços, gerador de encadeamentos para frente. Por sua vez, o efeito de convergência do custo de transporte tem sido crescentemente atenuado pela própria difusão de tecnologias redutoras do atrito espacial pró-dispersão, especialmente a das tecnologias da informação. Se os aspectos institucionais e regulatórios fortemente ancorados nas políticas públicas não agirem para contrabalançar as forças de divergência, a lógica de aglomeração do mercado tende a reproduzir a concentração geográfica da produção-renda mundial, e o mundo continuará dividido entre um centro econômico geograficamente restrito e uma extensa periferia empobrecida.

A DINÂMICA DA DESIGUALDADE SOCIAL

O segundo conjunto teórico para análise da desigualdade é uma versão contemporânea da Economia Política, liderada por Thomas Piketty e que ganhou notoriedade pelo seu conhecido livro *O capital no século XXI* (edição francesa original de 2013 e edição brasileira de 2014).

O impacto intelectual da economia política da desigualdade ainda está acontecendo com evidentes consequências para a formulação e desenho de políticas públicas, inclusive para o Brasil, que ganhou lugar nessa linha de pesquisa pelo trabalho de Morgan (2017). A pergunta principal dessa linha de pesquisa é qual a dinâmica que movimenta o acúmulo e a distribuição do capital. Essa dinâmica econômica envolve crescimento econômico, concentração de renda e riqueza e desigualdade em suas distribuições funcional (capital-trabalho) e pessoal (rendas do capital x rendas do trabalho e entre rendas do trabalho). Piketty e sua equipe, pela pesquisa inédita para 20 países nos últimos duzentos anos, chegaram a duas conclusões fundamentais.

De um lado, não se realizou o final apocalítico do capitalismo no século XX, como previsto pelos marxistas revolucionários do início daquele século, a partir do substrato teórico de Karl Marx (luta de classes entre capital e trabalho, tendência decrescente da taxa de lucro e esgotamento do desenvolvimento das forças produtivas sob a égide do capitalismo). De outro lado, ao contrário do otimismo dominante no pós-Segunda Guerra, a estrutura básica do capital e da desigualdade de renda permaneceu relativamente inalterada, como evidenciam os dados até essa primeira década do século XXI. Isso ocorreu porque a taxa de rendimento do capital supera, estruturalmente, a taxa de crescimento econômico, o que gera crescente concentração da riqueza e um círculo vicioso de aumento da desigualdade. É neste sentido que se trata de uma desigualdade estrutural da distribuição social da renda, da mesma forma que a desigualdade estrutural da distribuição espacial da renda evidenciada anteriormente.

O contraponto de Piketty a essa tendência intrínseca do mercado à desigualdade é a intervenção política, em que o aparato de políticas públicas do Estado de bem-estar social foi capaz de reverter pelo menos até o último quarto do século passado. Urge, portanto, necessário uma nova geração de políticas públicas para reverter o novo processo de aumento da desigualdade em curso, principalmente nos países que compõem o centro dinâmico da economia de mercado.

A dinâmica que movimenta o acúmulo e a distribuição do capital: a natureza intrínseca à desigualdade

O capital nessa literatura tem o mesmo significado que riqueza ou patrimônio. A terra e os recursos naturais, uma vez apropriados na forma de propriedade privada pelo homem, também são considerados capital. A riqueza assim conceituada advém de recursos acumulados e apropriados (da natureza), como meio (ou fator) de produção e reserva de valor.

Primeira lei do capital

$\alpha = r \times \beta$

Onde
α: participação da renda do capital (Y_C) na renda nacional (Y)
(renda nacional Y = renda do trabalho Y_L+ renda do capital Y_C)
r: taxa de rendimento médio do capital (C)
β: razão (estoque de) capital/renda (nacional)

Essa equação é uma identidade, uma vez que $Y_C/Y = r\ (C/Y)$ pode ser reescrita como $r = Y_C/C$ (proveniente de $Y_C = r\ C$, com a eliminação de R), e possui um significado econômico decisivo na distribuição funcional da renda entre capital e trabalho. Quanto maiores forem 1. o estoque acumulado de capital (C) em relação ao fluxo anual da renda nacional (Y) e 2. a taxa de remuneração (média) do capital, maior será a participação do capital (α) na renda nacional. Uma vez que uma ínfima minoria da população adulta detém a maior parte do capital, a desigualdade na distribuição da renda será tanto maior quanto maior for o estoque relativo de capital e sua taxa de remuneração numa economia nacional. É nesse sentido que Piketty qualifica essa equação como uma lei fundamental do capitalismo.

A determinação da razão capital/renda (β) é um processo dinâmico de longo prazo regido pelas forças da acumulação de capital, dadas pela taxa de crescimento da economia e da poupança nacional.

Segunda lei do capital

$\beta = \frac{s}{g}$
onde
β: razão capital (riqueza)/renda (ou produto)
s: taxa de poupança de longo prazo da economia ($s = s_t = S_t/Y_t$)
g: taxa de crescimento de longo prazo da economia [$g = g_t = (Y_{t+1}/Y_t) - 1$]

Essa equação[2] nos diz que a razão entre o estoque acumulado de capital (ou riqueza) e a renda média anual nacional (ou produto médio anual) no

2 Baseada no modelo de crescimento Harrod-Domar, ficou conhecida como a fórmula Harrod-Domar-Solow. O modelo Harrod-Domar foi posteriormente incorporado por

longo prazo é função direta da taxa de poupança e função inversa da taxa de crescimento econômico.[3] Quanto maior (menor) a taxa de crescimento de longo prazo, menor (maior) a razão (estoque de) capital/renda, e quanto maior (menor) a taxa de poupança de longo prazo, maior (menor) a razão capital/renda. Como as taxas de crescimento de longo prazo tendem a ser historicamente baixas e as taxas de poupança muito estáveis em níveis relativamente elevados (em função da própria desigualdade da distribuição da riqueza), a razão capital/renda tende a ser elevada no longo prazo. Pela própria exemplificação de Piketty (2014, p. 165), para uma mesma taxa de poupança de 12%, a razão capital/renda pode variar significativamente em função da taxa de crescimento de longo prazo da economia: para uma taxa de crescimento de 2%, a razão capital/renda será igual a 6 (a riqueza acumulada será 6 anos da renda nacional), para 1,5% igual a 8 e para 1% igual a 12!

Tratando-se de uma lei verificável apenas no longo prazo,[4] a estabilidade da taxa de crescimento econômico (*g*) e da taxa de poupança (*s*) tendem à convergência da razão (estoque de) capital (riqueza)/renda (produto) no tempo para uma razão também estável (β). A ênfase de Piketty (2014, p. 167) de que essa lei é o resultado de um processo dinâmico do crescimento e da poupança significa que se trata de uma tendência no tempo em que o infinito seria o

Robert Solow para o crescimento em estado estacionário, possibilitando a substituição entre capital e trabalho e tornando a relação (estoque de) capital-produto (*C/Y*) endógena. Sob a suposição de que o produto e o capital são linearmente relacionados (elasticidade capital-produto igual a um), a taxa de variação do produto (renda) agregado(a) é igual à taxa de variação do estoque de capital. O modelo Harrod-Domar estabelece que a relação (estoque de) capital-produto (*C/Y*) depende da dinâmica *s/g*, ou seja, β é igual a *s/g* no estado estacionário.

3 Sob a suposição de ausência do efeito de preços relativos entre bens de capital e bens de consumo, o modelo de acumulação de capital no tempo pode ser expresso pela equação de transição em que a relação (estoque de) capital-produto (β) é igual à taxa de crescimento do estoque de capital induzido pela poupança ($1 + g_{cst} = 1 + s_t/\beta_t$) sobre a taxa de crescimento da renda nacional ($1 + g_t = Y_{t+1}/Y_t$), em que a taxa de poupança (*st*) é igual ao volume de poupança sobre o produto (renda) nacional (S_t/Y_t). Assim, com uma taxa de poupança e uma taxa de crescimento constantes no longo prazo ($s_t = s$ e $g_t = g$), a relação capital/produto (riqueza/renda) no estado estacionário tende a β, isto é, $\beta_t \rightarrow \beta = s/g$. (PIKETTY; ZUCMAN, 2013, p. 13)

4 Pelas propriedades assintóticas da função $\beta = f(s,g)$.

estado estacionário ou de equilíbrio que jamais será perfeitamente alcançado. Choques não econômicos (como as guerras) e choques econômicos (como as crises cíclicas da economia) podem alterar a lei no curto prazo sem alterar sua tendência à convergência. E alterações inesperadas em variáveis endógenas que afetem o nível estrutural de estabilidade do crescimento e da poupança, como uma mudança da tendência demográfica, podem afetar de forma significativa e definitiva o peso da riqueza acumulada em relação ao tamanho da renda nacional, a razão C/Y (β) de convergência.

Outro aspecto da lei é sua validade restrita ao capital acumulado sem considerar os recursos naturais apropriados e ainda não explorados pelo capital. Por exemplo, as descobertas do pré-sal no Brasil criaram uma reserva de riqueza natural a ser apropriada pelo capital (público ou privado) com grande potencial de exploração comercial. O valor das reservas em si é uma renda capitalizada futura que ainda não entrou no circuito da acumulação de capital e, portanto, um valor não contabilizado no estoque de riqueza (C) contemplado pela lei. Por outro lado, o processo de exploração do pré-sal possibilita acumular capital que será contabilizado neste estoque.

Uma última restrição à validade da lei é a suposição de um modelo de acumulação de capital baseado num único bem, isto é, o preço dos bens de capital (ou dos ativos) em relação ao preço dos bens de consumo é constante, que é um pressuposto realista para uma dinâmica de longo prazo. O relaxamento dessa hipótese, permitindo o efeito da variação dos preços relativos dos ativos sobre a acumulação de capital ou riqueza (β) em adição ao efeito da variação do volume de poupança (s), mostra um efeito de neutralidade no longuíssimo prazo. Ou seja, a série histórica mostra que os ganhos de capital provenientes do aumento dos preços relativos dos ativos no período 1970-2010 (e sua contribuição para o aumento de β) decorreram muito mais de um efeito compensação do que de um efeito estrutural (tecnológico). Esse aumento dos preços compensou as perdas ocorridas nos preços relativos dos ativos nos anos turbulentos da primeira metade do século XX. (PIKETTY; ZUCMAN, 2013, p. 28)

As forças que regem a evolução temporal da renda ou produto (g) e da poupança (s) são críticas não apenas para determinar diretamente a acumulação relativa de capital ou riqueza ($\beta = C/Y$), como também para determinar indiretamente a dinâmica da desigualdade da distribuição das rendas do

capital e do trabalho. As forças que contribuem para o crescimento da renda nacional são forças de convergência que favorecem a redução da desigualdade, e as forças de divergência que contribuem para a expansão da poupança e aumento do rendimento do capital favorecem, em grande medida, o aumento da desigualdade da renda e da riqueza.

Forças de convergência da distribuição da renda: o crescimento econômico (g) e seus componentes tecnológico e demográfico

A decomposição usual do crescimento econômico desde os economistas clássicos é dada pelo crescimento da população e da renda (produção) nacional por habitante:

$g_t = g_{pt} + n_t$

g_t: taxa de crescimento da renda (ou produção) no tempo t [$g_t = (Y_{t+1}/Y_t) - 1$]

g_{pt}: taxa de crescimento da renda por habitante no tempo t {$g_{pt} = [(Y_{t+1}/N_{t+1})/(Y_t/N_t)] - 1$}

n_t: taxa de crescimento da população no tempo t [$n_t = (N_{t+1}/N_t) - 1$]

N_t: número de habitantes no tempo t

Esta decomposição nos diz que a taxa de crescimento da renda depende diretamente da dinâmica do progresso tecnológico e da dinâmica demográfica, as quais determinam a evolução da produtividade agregada da economia (renda por habitante) e do crescimento populacional.

Todas as tradições da teoria do crescimento compartilham o entendimento de que o progresso tecnológico e a evolução demográfica são as duas fontes fundamentais do crescimento econômico, independente dos pressupostos e especificação da modelagem adotada. O progresso tecnológico é aqui entendido no sentido *lato sensu*, envolvendo a difusão de conhecimento relevante na esfera do processo produtivo, desde a educação formal da força de trabalho até a inovação tecnológica *stricto sensu*, em que o próprio aprendizado na produção está incorporado.

De forma sintética, a tradição neoclássica está baseada na função de produção agregada, em que a oferta dos insumos de produção (capital, trabalho e conhecimento), ancorados nas dinâmicas demográficas e tecnológicas, determinam a taxa de crescimento da renda (ou produção). Em contraste,

a premissa da tradição keynesiana é de que os componentes da demanda efetiva são os indutores do crescimento, especialmente o componente autônomo do investimento dado pelo progresso tecnológico. Nessa tradição, a visão de Nicolas Kaldor é especialmente relevante, em que o crescimento da produtividade do trabalho é função do crescimento do produto agregado e do fator escala tecnológica (Coeficiente de Verdoorn), deflagrando uma dinâmica denominada processo circular cumulativo de retroalimentação entre os componentes da demanda e oferta agregadas.

Em síntese, um maior dinamismo tecnológico e demográfico contribui para a sustentação do crescimento e, portanto, para uma redução da acumulação relativa de riqueza. Por outro lado, uma redução desse dinamismo altera negativamente a taxa de crescimento de longo prazo, favorecendo o aumento da acumulação relativa de riqueza. Ainda que as razões das dinâmicas tecnológicas e demográficas sejam bem distintas e em grande medida independentes, o que interessa aqui é como as mudanças dessas duas variáveis afetam o crescimento de longo prazo e, assim, o estoque relativo da riqueza.

As perspectivas sombrias de Piketty para a desigualdade no século XXI advêm em boa parte das previsões de perda de dinamismo dessas duas forças de convergência. As projeções do cenário de referência da ONU são de uma tendência decrescente do crescimento da população, ainda que muito desigual entre as regiões do mundo. Isso porque o longo processo de redução da taxa de mortalidade média, ainda em curso com a contínua melhoria da expectativa de vida média, não é suficiente para contrabalançar o processo de drástica redução da taxa de fecundidade, que já atingiu grande parte do mundo subdesenvolvido, nos países da Ásia e da América Latina. Por sua vez, existe uma crescente adesão dos especialistas à tese de que o progresso tecnológico vem perdendo fôlego em seu papel-chave de sustentação de taxas de crescimento da produtividade da economia nos patamares propiciados pelas três revoluções tecnológicas no curto espaço de duzentos anos dos séculos XIX e XX.[5]

Esse arrefecimento das forças de convergência, no último quartil do século XX e especialmente nas duas primeiras décadas do século XXI, contrasta

5 Existem previsões menos ou mais pessimistas, como as de Gordon (2016).

com a relativa estabilidade das forças de divergência, que parecem pouco sensíveis à volta de um padrão de crescimento econômico baixo, semelhante àquele predominante no século XIX.

Forças de divergência da distribuição da renda: taxa de poupança (*s*) e remuneração do capital (*r*)

A taxa de poupança (*s*)

Nas economias de crescimento baixo, "a riqueza acumulada no passado naturalmente ganha uma importância desproporcional, pois basta um pequeno fluxo de poupança para aumentar o estoque de riqueza de forma constante e substancial". (PIKETTY, 2014, p. 32) Esse é o efeito direto da segunda lei do capital descrita por Piketty, em que um fluxo estável da taxa de poupança em seu nível histórico e um fluxo de renda de uma taxa de crescimento em seu novo patamar de longo prazo conduzem inexoravelmente a um efeito acumulativo de riqueza elevado.

A estabilidade da taxa de poupança privada líquida[6] em seu nível histórico nos países ricos corresponde a um percentual relativamente elevado da renda nacional, próximo à média anual de 11% nos últimos quarenta anos, embora haja diferenças substantivas entre eles, em patamares menores nos países anglo-saxões, especialmente Estados Unidos (7,7%) e Reino Unido (7,4%).

O componente da poupança privada distribuído para as famílias (na forma de dividendos ou lucros distribuídos) representa em média 60% da poupança líquida, ficando o restante de 40% retido pelas empresas na forma de lucros reinvestidos, refletindo muito mais os diferentes regimes ficais e jurídicos entre os países do que diferenças geográficas de preferências dos acionistas.

Aqui é pertinente uma pequena digressão para trazer um aspecto teórico relevante que está por trás da estabilidade de um nível histórico da taxa de poupança, que pode não ser tão óbvio para leigos em economia: a definição da poupança como "o excedente do rendimento sobre os gastos de consumo".

---

6 Poupança privada bruta menos depreciação, que representa entre 55% a 60% da poupança bruta.

(KEYNES, 1983, p. 52) Seguindo o princípio da demanda efetiva, a renda é o valor líquido da produção determinado pelo consumo e investimento. São esses dois componentes da demanda agregada que determinam a renda, os quais são dispêndios que envolvem decisões por parte das famílias (consumo) e dos empresários (investimento). A poupança, portanto, surge como excedente da renda não consumida, e depende da propensão a consumir de uma sociedade, que é função da renda e de outros fatores objetivos e subjetivos que a acompanham. De acordo com o princípio da demanda efetiva, o conceito de propensão a consumir toma o lugar da propensão ou disposição de poupar. (KEYNES, 1983, p. 54) Para Keynes, a propensão a consumir como função da renda nas sociedades modernas é uma função bastante estável, no entanto, não é linear, uma vez que o aumento do consumo não se dá na mesma proporção do aumento da renda.[7] Uma vez que a renda de um indivíduo satisfaça às necessidades primárias de sua família, a cada incremento da renda individual ocorrerá uma brecha crescente entre consumo e renda.[8] Ou seja, "estas razões fazem com que, em geral, uma *proporção maior* da renda seja poupada à medida que a renda real aumenta". (KEYNES, 1983, p. 75)

O ponto que interessa aqui é que, embora o montante absoluto do dispêndio em consumo aumente com o aumento da renda, sua proporção em relação à renda é decrescente e, portanto, o montante absoluto da poupança e sua proporção em relação à renda é crescente cada vez que progredimos dos rendimentos puros do trabalho para os rendimentos puros do capital. A enorme concentração pessoal do estoque de riqueza privada significa também uma concentração semelhante das rendas do capital e, assim, do fluxo de poupança.[9] Surge daí a estabilidade histórica da taxa de poupança, independente das variações cíclicas da taxa de crescimento e das mudanças

7 A variação do consumo (ΔYC) tem o mesmo sinal da variação da renda (ΔY), porém de grandeza menor (isto é, dYC/dY é positivo e inferior à unidade). (KEYNES, 1983, p. 75)

8 Segundo a Lei de Engel, a elasticidade da procura de bens de primeira necessidade tende para zero à medida que aumenta o rendimento: quanto maior o rendimento, menor é o acréscimo de consumo deste tipo de bens. De uma forma generalizada, a elasticidade da procura dos bens tende a ser decrescente com a renda.

9 A participação das fundações e outras associações não lucrativas no total das riquezas privadas é sempre inferior a 10%, e em geral menor do que 5% nos países ricos nos anos 1970-2010: 1% na França, 3-4% no Japão, 6-7% nos Estados Unidos. (PIKETTY, 2014, p. 180-181)

estruturais de seu patamar, originados das mudanças da dinâmica populacional e da dinâmica tecnológica. Ainda que o ciclo econômico e as mudanças estruturais alterem a taxa de investimento da economia, o impacto que causam à taxa de poupança é relativamente pequeno, uma vez que a riqueza acumulada no passado naturalmente ganha uma importância desproporcional na geração do fluxo de poupança.[10]

Não importa, nessa ótica, como serão distribuídos os fluxos dos lucros das empresas, ou seja, qual proporção será retida e qual será distribuída para os acionistas. Como também não importa em qual proporção os lucros retidos serão reinvestidos. Dependendo do contexto econômico, os lucros retidos podem ser provisionados nas diversas formas de preferência pela liquidez. O que de fato importa é que todas as formas de distribuição dos lucros e dos fluxos das rendas do capital não diretamente produtivas serão transformadas em poupança nova, que aumentará o estoque de riqueza.[11]

Daí surge um aspecto crucial da análise da desigualdade dessa linha de pesquisa. Além da estabilidade da taxa de poupança, a estabilidade do rendimento do capital também é persistente e historicamente tem sido insensível às mudanças cíclicas e estruturais do crescimento, afora os momentos históricos dos choques (como as duas grandes guerras do século XX) e a

10 O acúmulo de ativos financeiros é particularmente relevante para essa dinâmica realimentada do fluxo de poupança: "constatamos que o movimento de financeirização das últimas décadas é de uma amplitude bem maior do que a dos movimentos antecedentes. Em particular, os dados financeiros históricos [...] indicam que o total dos ativos financeiros nos países ocidentais passaram de menos de 100% da renda nacional em 1700 a cerca de 300% em 1800, depois 500%-600% em 1900-1930, antes de se estabilizarem nesse nível durante o período 1930-1980. A partir dos anos 1980, esse total subiu para 1.000%-2.000%, talvez até mais se considerarmos os derivativos". (PIKETTY, 2014, p. 44)

11 O outro componente da variação do estoque de riqueza é o preço dos ativos em relação aos preços dos bens de consumo, o efeito-preço, complementar ao efeito-volume (fluxo de poupança): "o fato de a evolução do estoque de capital durante longos períodos ser bem explicada pela acumulação dos fluxos de poupança não nos deve fazer perder de vista a importância dos efeitos-preço, quer se trate da recuperação de longo prazo do preço relativo dos ativos que ocorreu na maior parte dos países entre 1970 e 2010, quer se trate das variações por vezes erráticas dos preços dos ativos entre países". (PIKETTY, 2014 p. 39)

mão *visível* e pesada do Estado Nacional impondo sua redução por força da tributação (como após as duas grandes guerras).

O rendimento do capital (r)

Os dados fornecidos por Piketty (2014, p. 196-229) sobre o rendimento ou taxa média de retorno do capital no longuíssimo prazo (desde 1770) evidenciam de fato uma persistente estabilidade, variando entre 5-6% nos séculos XVIII e XIX, entre 7-8% em meados do século XX, e entre 4-5% no fim do século XX e início do século XXI. Considerando que as taxas mais elevadas de meados do século XX ocorreram no período de reconstrução após os três grandes choques do capital na primeira metade do século (as duas grandes guerras e a grande depressão), o intervalo de variação das taxas atualmente observadas encontra-se dentro das taxas historicamente observadas.

Escolas econômicas explicam de formas muito distintas os determinantes do rendimento do capital. Da escola clássica, passando por Karl Marx até a escola marginalista neoclássica, todas convergem nos métodos usuais de mensuração, como o adotado pelos autores dessa literatura contemporânea da economia política, pela razão entre o fluxo de rendimento do capital pelo seu estoque (*RC/C*).

Piketty usa de forma não rígida a definição neoclássica de determinação do rendimento do capital, dada pela produtividade marginal do capital. Uma vez que esta definição marginalista de incremento do valor da produção gerado por uma unidade adicional de capital (*ceteris paribus* o fator trabalho) é altamente abstrata, o autor admite que é difícil conhecer a produtividade marginal do capital numa economia mais complexa (PIKETTY, 2014, p. 210), longe da construção teórica irrealista de concorrência perfeita, que supõe um leiloeiro num mercado de fatores capital e trabalho com informações simétricas e transparentes estabelecendo uma produtividade marginal do capital (e do trabalho) de equilíbrio.

De forma explícita, reconhece que a tecnologia desempenha um papel central na determinação do rendimento do capital (PIKETTY, 2014, p. 209), ainda que não reconheça explicitamente ser essa a visão clássica, marxista e de hereges como Joseph Schumpeter, que introduziu o papel da inovação tecnológica no processo de destruição criadora do capital, em que a cada ciclo econômico

parte do estoque de capital produtivo é destruído para ser renovado por uma safra tecnologicamente superior. Em todas essas visões os lucros do capital são o excedente da produção, ou seja, o rendimento do capital após a dedução dos custos (inclusive do trabalho). Nesse sentido, a tecnologia não é uma mera técnica de produção disponível a todos os empresários, mas o resultado da busca incessante do novo entre capitais concorrentes, visando obter um lucro acima do normal, isto é, o lucro extraordinário proveniente de uma inovação que cria vantagem provisória de monopolista, até que as imitações dos concorrentes tornem essa tecnologia um artefato produtivo de uso difundido. Nessa perspectiva, a reprodução temporal desse sobrelucro via inovação garante a preservação da taxa média de retorno do capital, ainda que os rendimentos individuais do capital sejam muito desiguais, como evidenciado historicamente por Piketty. Evidentemente, atividades por natureza mais inovadoras, com ganhos de escala e indivisibilidade de capital (como industriais *high-tech* e a indústria financeira), apresentam melhor do desempenho do que atividades meramente rentistas (como uma terra agrícola ou imóvel para aluguel).

Outro determinante do rendimento do capital segundo Piketty é a abundância do estoque de capital. Segundo o autor, "capital em excesso mata o retorno do capital". (PIKETTY, 2014, p. 211) Isso porque a produtividade marginal do capital é decrescente quando o estoque de capital aumenta. No entanto, nossa objeção a esse automatismo decorre do próprio objeto de pesquisa do autor, a historicamente observada elevada concentração da propriedade do capital, base para a desigualdade da distribuição funcional e pessoal da renda. O controle do capital em poucas mãos e sua grande mobilidade setorial e geográfica possibilitam contínuas realocações em seu uso, independentemente de ser investido para ampliar capacidade produtiva ou de ser utilizado para fins de entesouramento de ativos reais de alta liquidez e especulação de ativos mobiliários, geradores de bolhas financeiras recorrentes. (PIKETTY, 2014, p. 211) É esse monopólio da propriedade do capital por uma ínfima parcela da população combinado a sua elevada mobilidade de uso que permitem flexibilidade renovada na busca de maiores rendimentos, em função das inovações produtivas e financeiras, inclusive especulativas. Afora situações extremas, como a volta de uma economia estagnada à semelhança do período anterior ao século XVIII, não se vislumbra um excesso generalizado de capital no mundo da financeirização e globalização. As evidências da história contemporânea das

últimas décadas do final do século XX e início do século XXI são de crescente instabilidade financeira em um mundo ainda destituído de mecanismos supranacionais de regulação do movimento do capital em busca da preservação de seus elevados rendimentos. (PIKETTY, 2014)

Supondo que o rendimento médio do capital seja igual à produtividade marginal do capital, Piketty faz duas conjecturas dos efeitos de seus rendimentos decrescentes provenientes do excesso de capital. A primeira é determinar com que amplitude o rendimento médio do capital *r* diminui quando a relação capital/renda β (estoque relativo de capital) aumenta. Se a queda do rendimento do capital for mais do que proporcional ao aumento do estoque relativo de capital, a participação da renda do capital na renda nacional α (= *r* x β) diminuirá a cada aumento de β. Se, ao contrário, a queda do rendimento do capital for menos do que proporcional ao aumento do estoque relativo de capital, a participação da renda do capital na renda nacional α (= *r* x β) aumentará a cada aumento de β.

As séries históricas apresentadas pelo autor para o Reino Unido e França evidenciam a ocorrência do segundo caso, em que a trajetória da curva de α se deu no formato de U e convergiu com a trajetória de β, ainda que a curva α seja mais suave do que a curva β. Se prevalecesse o primeiro caso, a trajetória α seria no formato de U invertido, divergindo da trajetória de β no formato de U.

A segunda conjectura é relacionada aos efeitos das mudanças tecnológicas na elasticidade de substituição entre trabalho e capital da função de produção agregada, que refletem o estado da tecnologia de produção da economia. Se a elasticidade de substituição for positiva, mas menor do que um, aumentos da relação capital/renda β resultarão em reduções da produtividade marginal do capital (*r*) de magnitudes suficientes para reduzir a participação da renda do capital na renda nacional α (= *r* x β). Se a elasticidade de substituição for maior do que um, aumentos da relação capital/renda β resultarão em reduções moderadas da produtividade marginal do capital (*r*) de magnitudes que ainda possibilitam aumentar a participação da renda do capital na renda nacional α (= *r* x β).

A partir das séries históricas construídas, o autor estima elasticidades de substituição entre 1,3 e 1,6, evidenciando a tendência de aumentos da participação do capital na renda nacional α concomitante ao aumento do estoque de capital β nos últimos 40 anos na maioria dos países ricos.

O único contraponto que fazemos aqui é a insuficiência da função de produção agregada para dar conta desse longo processo histórico de evolução do

capital, em que os conceitos de produtividade marginal do capital e elasticidade de substituição trabalho-capital não conseguem explicar a trajetória da acumulação e rendimento do capital, que determinaram a evolução da distribuição funcional da renda entre capital e trabalho (α e 1-α). Como é conhecido na literatura econômica de tecnologia, a trajetória tecnológica de longo prazo do capitalismo moderno, desde a revolução industrial inglesa, sempre se deu para maximizar retornos crescentes de escala e escopo pelas inovações tecnológicas intensivas em capital, poupadoras de trabalho.[12] São essas inovações capital-intensivo que possibilitaram grandes saltos da produtividade do trabalho, impulsionando e dando direção ao processo de qualificação e aprendizado da força de trabalho. São esses saltos da produtividade pelas grandes revoluções tecnológicas dos séculos XIX e XX as verdadeiras fontes de preservação e recuperação dos rendimentos do capital e de dinamismo da acumulação de capital, especialmente dos seus segmentos mais avançados na introdução e apropriação da difusão do progresso tecnológico desse longo período de crescimento econômico.[13]

Uma questão central para esta linha de pesquisa da desigualdade é entender o mecanismo que governa a dinâmica entre a taxa de crescimento da renda (*g*) e evolução da taxa de rendimento do capital ($r = Y_C/C$). A combinação da estabilidade de longo prazo da taxa de rendimento do capital *r* e da taxa de poupança *s* com taxas de crescimento de longo prazo *g* tendencialmente baixas explicam porque o diferencial $r > g$ se manteve suficientemente amplo para manter e aprofundar a estrutura da desigualdade social, com a exceção histórica proveniente dos choques de convergência do século XX.

O mecanismo de divergência patrimonial: *r versus g*

Essa realidade histórica incontestável do diferencial fundamental $r > g$ (PIKETTY, 2014, p. 344), amplamente evidenciada pelas series históricas apresentadas, estabelece um mecanismo de divergência patrimonial que pela sua própria lógica se reproduz inercialmente. Uma vez que o diferencial $r > g$ possibilita que os patrimônios do passado se recapitalizem muito mais rápido do que o

12 Ver especialmente Freeman (1974), Rosenberg (1976) e Nelson e Winter (1982).

13 Para verificar empiricamente a pertinência dessa observação seria interessante o uso da ferramenta estatística de séries temporais para testar a existência de cointegração das séries β e r como proxies da trajetória tecnológica do capitalismo moderno industrial.

crescimento da economia, o patrimônio presente tenderá a crescer mais rapidamente do que a taxa de crescimento médio da economia, bastando para isso uma estabilidade da taxa de poupança que corresponda a uma proporção da renda do capital suficiente para preservar algum incremento do patrimônio. Esse mecanismo de capitalização do patrimônio acumulado a taxas superiores ao do crescimento médio da renda agregada corrente explica a tendência a uma disparidade crescente entre os recebedores de renda do trabalho e os recebedores de renda do capital, cujo acréscimo de rendimento não é proporcional apenas ao fluxo anual da renda agregada, e sim proporcional ao estoque de riqueza acumulada. Com isso, a extrema desigualdade da distribuição da riqueza reproduz a cada momento a desigualdade da distribuição da renda uma vez mantido o diferencial $r > g$. Quanto maior for a distância $r > g$, maior será a concentração patrimonial, mais a renda do capital se afasta da renda média e mais as forças r-g serão divergentes.

O uso de um modelo matemático corrobora para o papel crítico dessa força divergente da desigualdade na distribuição da riqueza e, consequentemente, da renda. Para uma estrutura de choques demográficos e econômicos, a desigualdade na distribuição da riqueza no longo prazo tende a se aproximar de um nível de equilíbrio, o qual é função crescente da distância $r > g$. Se esses choques assumem a forma multiplicativa (o montante do capital inicial potencializa um efeito maior para a diferença r-g), a distribuição de equilíbrio toma a forma da lei de Pareto, isto é, a distribuição da riqueza na situação matemática de estado estacionário tende a ser mais e mais concentrada. Pelos coeficientes multiplicativos da distribuição de Pareto, intuitivamente um aumento da riqueza média $\omega = s\,[(1 + r)/(1 + g)]$ significa que o efeito multiplicativo da desigualdade de riqueza se torna maior quando comparado com o efeito multiplicativo de equalização da renda do trabalho, de tal forma que a desigualdade de riqueza de equilíbrio do estado estacionário fica amplificada. (PIKETTY; ZUCMAN, 2013, p. 1352-1354)

Essa força decisiva do diferencial r-g nos remete diretamente para a função determinante da herança na reprodução do patrimônio do passado, revigorado temporalmente pela própria natureza da acumulação de capital, que o perpetua a cada ciclo da valorização da riqueza possibilitado pela taxa de rendimento do capital. Com propriedade, Piketty (2014, p. 342) afirma que “estão dadas as condições ideais para que prospere uma sociedade de herdeiros”.

O papel determinante da herança na preservação do rendimento do capital r e na perpetuação da desigualdade da riqueza

O fluxo temporal de heranças e doações depende de três forças expressas na equação seguinte em um tempo t qualquer:

$b_y = \mu \times m \times \beta$

b_y: fluxo econômico anual das heranças e doações (*B*) expresso em proporção da renda nacional (*Y*), isto é, B/Y

μ: razão entre a riqueza média no óbito (c_o) e a riqueza média dos vivos (c_v)

m: taxa de mortalidade, dada pela razão número total de mortos (*M*)/população total (*N*)

β: relação capital/renda, dada razão entre o total da riqueza privada (*C*) e a renda nacional (*Y*)

Essa equação é uma identidade contábil. Colocando as relações em números absolutos temos: $B/Y = c_o/c_v \times M/N \times C/Y$. Eliminando *Y* dos dois lados da equação e substituindo as riquezas médias (c_o e c_v) pelas riquezas absolutas (C_O e C_V), temos: $B = C_O N/C_V M \times M/\mathrm{N} \times C$. Eliminando *M* e *N* temos que o fluxo anual de herança *B* é igual à relação entre as riquezas dos óbitos e riqueza dos vivos (C_O/C_V) vezes a riqueza total (*C*), que é uma identidade, pois por definição $B = C_O/C_V \times C$.

Como uma identidade contábil, essa equação será sempre válida para qualquer lugar em qualquer tempo. (PIKETTY, 2010, p. 12-17, 2014, p. 374) Evidentemente, a força decisiva da herança é dada pelo estoque relativo de riqueza privada β. Isso porque o fluxo da herança depende do tamanho desse estoque, e quanto maior a riqueza acumulada do passado, maior será o estoque susceptível à transmissão como herança ou doação. O formato em U da série histórica da riqueza no longuíssimo prazo é a maior evidência do renascimento da herança como realidade histórica contemporânea do século XXI, depois de uma crença relativamente generalizada no século XX, especialmente até os anos 1980, de que a sociedade tradicional de herdeiros estava cedendo definitivamente espaço histórico para o surgimento de uma sociedade moderna meritocrática. A forte redução do estoque relativo de riqueza proporcionada pelos grandes choques políticos e econômicos nos meados do

século passado foram decisivos para a disseminação dessa crença, inclusive embasada por trabalhos acadêmicos de fôlego, como o de Kuznets.[14] Nesse sentido, as contundentes evidências apresentadas pelos trabalhos liderados por Piketty sobre o processo de recuperação do papel da riqueza do passado para as rendas presentes do capital protagonizam um ponto de inflexão sobre as perspectivas relativamente otimistas para nosso futuro como sociedade mais justa e igualitária, lançando um sinal alarmante para a civilização.

O efeito do tamanho do estoque susceptível à transmissão é potencializado pela taxa de mortalidade m. Elevadas taxas de mortalidade favorecem o fluxo de herança e baixas taxas de mortalidade reduzem esse fluxo. Sem dúvida, o contínuo aumento da expectativa de vida ao longo do século XX foi uma força de convergência para a redução da desigualdade de renda pela atenuação da herança como canal de transmissão da riqueza do passado. A queda das taxas de mortalidade ao longo do século XX foi generalizada para todos os países desenvolvidos e em grande maioria dos países subdesenvolvidos, especialmente da Ásia e América Latina. A queda da taxa de mortalidade m retarda o recebimento da herança, de tal forma que os seus beneficiários vão poder usufruí-la apenas numa etapa tardia de suas vidas. Um fator atenuador do efeito retardamento pela menor mortalidade é o aumento das doações ainda em vida, que foi ganhando relevância à medida que os detentores de riqueza foram alongando suas expectativas de vida.

A relação entre a riqueza média no momento do óbito e a riqueza média dos vivos μ é a terceira força para aumentar o peso da herança no fluxo anual da renda nacional. Essa relação será tanto maior quanto mais o patrimônio médio aumentar com a idade, o que fará com que a riqueza média no momento do óbito cresça.

Essa força contrabalança a tendência à redução da taxa de mortalidade. Como Piketty salienta com propriedade, a riqueza envelhece com o processo estrutural de envelhecimento da população. Isto é, “o aumento da idade média de falecimento conduziu automaticamente a uma alta semelhante da idade média no momento da herança”. (PIKETTY, 2014, p. 379) A idade média de

14 Para a França no período dos grandes choques 1913-1949, o declínio da razão capital--renda (C/Y) explica em torno da metade do declínio da razão herança-renda (B/Y). (PIKETTY, 2010, p. 27)

recebimento da herança passou de 30 anos no século XIX para 50 anos nos dias de hoje. No entanto, a diferença entre a idade média no momento do óbito e a idade média no momento do recebimento da herança permaneceu estável em 30 anos, devido à estabilidade da duração geracional, isto é, da idade média do adulto no momento do nascimento dos filhos.

O importante é saber se o efeito conjugado da taxa de mortalidade (*m*) e da razão riqueza óbito/riqueza vivos μ, que mede a taxa anual de transmissão do patrimônio (fluxo da herança e doações expresso em porcentagem da riqueza nacional), tende à estabilidade, a aumentar ou a diminuir. A tendência das últimas décadas é de aumento, após a diminuição observada no século passado, ou seja, observa-se um processo de recuperação da taxa anual de transmissão, que pode progredir em direção ao observado no século XIX.

Se por um lado o envelhecimento da sociedade retarda o recebimento da herança, por outro lado a riqueza também envelhece. Ou seja, o prolongamento da duração da vida desloca os acontecimentos da vida para mais tarde, mas não modifica necessariamente a importância relativa da herança na sociedade confrontada à renda do trabalho, tornando improvável o sonho de uma sociedade meritocrática baseada no trabalho. (PIKETTY, 2014, p. 381)

Evidência histórica para os países ricos

Até que ponto as evidências históricas dos países ricos corroboram a tese das leis do capital estabelecendo a tendência intrínseca à desigualdade? O feito da construção de uma série histórica da distribuição da riqueza e da renda desde o início da Revolução Industrial no final do século XVIII, possibilitou aos pesquisadores da Economia Política da Desigualdade o cotejamento entre sua teoria do capital e as evidências observadas ao longo dos últimos 200 anos.

Progresso analítico, riqueza empírica

O grande progresso analítico dessa linha de pesquisa é a possibilidade empírica de tratar a desigualdade da distribuição da renda[15] como a soma

15 A chamaremos resumidamente de "desigualdade".

da desigualdade da renda do trabalho e da desigualdade da renda do capital. Ao invés de se trabalhar com indicadores sintéticos, muito ao gosto dos economistas, a abordagem dessa verdadeira economia política da desigualdade buscou integrar bases de dados capazes de contar a história completa da desigualdade, que necessariamente deve mensurar o estoque e o fluxo do capital. Com isso é possível destrinchar as diferentes forças de convergência e divergência em ação ao logo do processo histórico, como também os variados mecanismos e as inúmeras dimensões da desigualdade. (PIKETTY, 2014, p. 238-239) Especialmente relevante é a dimensão dos extremos da pirâmide social da distribuição de renda,[16] que conta parte substantiva da história da desigualdade como um fenômeno estrutural, intrínseco à dinâmica concentradora dos mecanismos de distribuição do mercado.

Quanto maior a desigualdade desses dois componentes, maior a desigualdade total. Além da desigualdade de cada componente, é também determinante o grau de correlação entre eles. Uma alta correlação indica uma alta desigualdade total, isto é, se a grande maioria das pessoas que possuem altas rendas do trabalho são as mesmas pessoas que possuem altas rendas do capital, conclui-se que existe uma alta correlação entre os recebedores de altas rendas do trabalho e do capital, magnificando a desigualdade total.

Por fim, a eventual discrepância entre o grau de desigualdade da distribuição da renda do capital (fluxo) e o grau de desigualdade da distribuição do estoque de riqueza pode ser um potente intensificador da desigualdade total. Para isso basta que existam ganhos de escala dos rendimentos do capital, o que é teoricamente esperado e empiricamente verificado. As maiores fortunas tendem a obter maiores rendimentos de seus capitais investidos pelo leque maior de oportunidades de investimentos, que buscam em seus portfólios atividades de alta rentabilidade. A maior exposição ao risco é mais do que compensada pela diversificação mitigadora desses riscos e pelo diferencial de rendimentos. Ao fim e ao cabo, os rendimentos acima da média dessas grandes fortunas exacerbam a desigualdade da distribuição de rendimentos entre os detentores de capital, o que amplifica a

16 Como o último centésimo e o ultimo milésimo dos mais ricos do topo da pirâmide em contraste com o percentil 50 dos mais pobres.

desigualdade total. O mundo dos capitalistas não é o mesmo mundo dos pequenos rentistas, como o proprietário de um pequeno apartamento para aluguel. Seus rendimentos também não serão os mesmos. As evidências são reveladoras dessas distintas realidades, como Piketty retrata nos romances clássicos de Balzac e Jane Austen no início do século XIX na França e na Inglaterra, respectivamente.

Natureza da desigualdade: do capital sempre maior, do trabalho sempre menor

A regularidade histórica observada para todas as épocas e para todos os países com dados disponíveis é de que "a distribuição da propriedade do capital e das rendas que dele provêm é sistematicamente mais concentrada do que a distribuição das rendas do trabalho". (PIKETTY, 2014, p. 239) Em geral, a participação dos 10% dos adultos que recebem as rendas do trabalho mais elevadas representam 25-30% do total das rendas do trabalho, aproximadamente equivalente à participação dos 50% pior remunerados. Em contraste, a participação dos 10% com os maiores patrimônios é sempre superior a 50% do estoque de riqueza, podendo chegar em alguns países a 90% da riqueza total, enquanto os 50% mais pobres em patrimônio na sua grande maioria não possuem qualquer patrimônio e no seu conjunto possuem em geral apenas 5% e no máximo 10% do total. A conclusão dessa regularidade é que quanto maior a riqueza relativa da sociedade (razão *C/Y* definida por β), maior tende a ser a desigualdade da distribuição da renda total dessa sociedade, ao passo que uma sociedade com menos estoque relativo de riqueza tende a ser mais igualitária. Como vimos anteriormente, um fator crítico para a acumulação do estoque de riqueza é o papel da herança na sociedade, que depende em grande parte do peso da tributação sobre o patrimônio herdado.

Ainda assim, a desigualdade da distribuição das rendas do trabalho é de grande relevância para a desigualdade da renda total, uma vez que as rendas do trabalho representam entre 65-75% da renda total.[17] Além disso, as políticas públicas podem ter um papel substantivo na estrutura de distribuição, como evidenciado pelas diferenças de desigualdade entre os países desenvolvidos.

17 A notação ($1-\alpha = Y_L/Y$) pois α é a participação do capital (Y_C/Y).

Por exemplo, nos países mais igualitários, como os escandinavos dos anos 1970-1980, os 10% melhor remunerados detinham em torno de 20% da massa salarial contra 35% dos 50% pior remunerados. Nos países moderadamente igualitários, como atualmente na França e Alemanha, esses percentuais são de 25-30% para os 10% do topo e 30% para os 50% mais pobres, enquanto nos países fortemente desiguais, como nos Estados Unidos de 2010, são de 35% para os 10% e 25% para os 50%.

As disparidades extremas do capital são exacerbadas nos países mais desiguais. Esse é o caso dos países europeus até as duas grandes guerras mundiais, caracterizados por extrema concentração patrimonial. Pela nomenclatura de Piketty, a desigualdade da Europa hoje considerada "média-acentuada" era considerada "muito acentuada" no período da Belle Époque no início do século XX. Nesse período (1910), os 10% mais ricos ("classes superiores") concentravam 90% da riqueza, da qual 50% estava concentrada nas mãos dos 1% mais ricos ("classes dominantes") e 40% concentrada pelos 9% daquele decil superior ("classes abastadas"). Na Europa de 2010, depois de uma retomada da concentração após os grandes choques do século XX, as classes dominantes (10% do topo) concentram 60% da riqueza, da qual 25% pelas classes dominantes (1%) e 35% pelas classes abastadas (9%).

Os Estados Unidos de hoje, provenientes de uma formação econômica muito mais igualitária até o início do século XX, encontram-se numa posição intermediaria entre a velha Europa da Belle Époque e a Europa contemporânea unificada, de "desigualdade acentuada", com os 10% das classes superiores possuindo 70% da riqueza nacional, da qual 35% pertencente aos 1% das classes dominantes e 35% aos 9% dos abastados. Na era do pós-Segunda Guerra, a partir da metade do século passado, os escandinavos são as sociedades mais igualitárias, especialmente nos anos 1970-1980, anteriores à forte onda neoliberal que dominou os países ricos no final do século passado e início do século atual, quando as desigualdades foram novamente exacerbadas mesmo nos mais igualitários. Naquele período de ouro de maior igualdade social, os 10% do topo dos escandinavos concentravam 50% da riqueza nacional, com os 1% dos ricos dominantes possuindo apenas 20% e os 9% abastados, 30%. Ou seja, mesmo no cenário mundial mais igualitário da história contemporânea, a natureza intrínseca

da desigualdade do capital se impôs como fato inexorável das leis do capitalismo. (PIKETTY, 2014, p. 243)

A posição histórica da participação na riqueza nacional dos percentis do meio, os 40% das pessoas adultas que ficam entre os 10% do topo e os 50% mais pobres, as “classes médias”, é também relevante na composição do cenário de desigualdade do capital. Na melhor posição já alcançada, nos países escandinavos do período 1970-1980, as classes médias chegaram a possuir o equivalente à sua participação na população adulta total, isto é, 40% da riqueza. No outro extremo, no período da Belle Époque na Europa, sua participação na riqueza atingiu o insignificante percentual de 5%. No período atual, essa participação nos países ricos saiu dos extremos do capitalismo selvagem da Belle Époque e do capitalismo socialista escandinavo para alcançar entre 25% (Estados Unidos) e 35% (Europa Ocidental) da riqueza nacional, explicado em grande medida pela aquisição da casa própria (patrimônio imobiliário), que juntamente com o “carro na garagem” e o “frango na mesa” compõem o ideário da classe média patrimonial do New Deal e do Estado de bem-estar social do pós-guerra das nações ricas. (PIKETTY, 2014)

Por fim, aos 50% mais pobres sempre coube, no âmbito da distribuição da riqueza na era do capital, a posição de destituídos. Na falta da casa própria sempre restou pagar aluguel de moradia para o capital imobiliário. A melhor posição de riqueza que chegaram foi na situação extrema mais igualitária no tempo e no espaço da era contemporânea, quando nos anos 1970-1980 os 50% dos escandinavos mais pobres atingiram a participação de 10% na riqueza nacional. Afora essa excepcionalidade, a participação das “classes populares” na riqueza sempre se manteve em torno de 5% do total do patrimônio nacional, independente do momento histórico de mais ou menos desigualdade na distribuição da riqueza. Essa estabilidade histórica do extremo inferior revela o outro lado da moeda das leis da desigualdade do capitalismo. (PIKETTY, 2014)

Balanço da história da desigualdade

Para um balanço da história da desigualdade, Piketty desvenda por que e de que maneira a estrutura da desigualdade se modificou desde o século XIX. (PIKETTY, 2014, p. 265) A estrutura da desigualdade sofreu uma grande

transformação no século XX, que vivenciou uma enorme redução da desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, ainda que a natureza desigual da distribuição não tenha sido alterada. Os eventos históricos e as políticas institucionais foram muito mais decisivos do que qualquer explicação teórica para esse fenômeno, como as explicações liberais pela meritocracia (capital humano) ou explicações simplistas pela produtividade marginal dos fatores de produção. As mudanças políticas e institucionais a partir dos anos 1970-1980 também surgem como determinantes para a nova onda ascendente da desigualdade nesse período contemporâneo, cujas forças de divergência estão conduzindo as sociedades dos países ricos para uma trajetória de volta ao passado da desigualdade extrema que predominou desde o período da revolução industrial no século XIX até as primeiras décadas do século XX.

Pela disponibilidade de informações detalhadas, o caso francês da desigualdade representa bem a experiência europeia do século XX, em contraste com a experiência americana.

A queda da desigualdade de renda na França foi substantiva depois da Belle Époque, passando a participação do décimo superior da hierarquia de rendas na renda nacional de 45-50% às vésperas da Primeira Guerra Mundial para 30-35% atualmente. O ponto máximo de inflexão da curva de desigualdade ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os 10% de maior renda reduziram sua participação para pouco menos de 30%, ou seja, uma redução de mais de 15 pontos percentuais. Essa redução se deveu inteiramente à queda das rendas do capital, uma vez que os efeitos das duas grandes guerras e da Grande Depressão[18] destruíram boa parte do estoque de capital dos maiores países europeus. Nesse período de aproximadamente 30 anos, a relação capital/renda ($C/Y = \beta$) na França passou de quase 7 vezes para quase 2 vezes, semelhante às trajetórias verificadas na Alemanha e Inglaterra.

18 Esses efeitos se sobrepuseram de forma bem peculiar. A Grande Depressão, ocorrida no entre guerras, teve um efeito econômico devastador de queima de capital no sentido de destruição criadora, caracterizada magistralmente por Schumpeter (1912), atingindo mais fortemente os Estados Unidos. Ao contrário, o cenário das duas grandes guerras se deu na Europa, constituindo-se num fenômeno de destruição de capital inteiramente político.

As rendas do trabalho não tiveram qualquer contribuição para a redução da desigualdade. A parcela do décimo superior da hierarquia dos salários na massa salarial teve oscilações para cima (1920-1933) e para baixo (1933-1943), ficando na média constante neste período, próxima a 25%. A partir deste período até o fim do século XX a participação do décimo superior atingiu notável estabilidade, num nível muito próximo à média daquele período de trinta anos, que também é semelhante ao da primeira década do século XX (1900-1910). Essa estabilidade da desigualdade salarial na França também se manifesta na parte inferior da distribuição, como ocorre também para a Europa Ocidental como um todo. Os 50% da hierarquia inferior da distribuição possuem uma participação, com pequenas oscilações ao longo do século XX e início do século XXI, em torno de 30% da renda total do trabalho; enquanto os 40% da hierarquia intermediária (entre os 50% mais pobres e o 10% mais ricos) possuem 45%. Isso independente das grandes mudanças dos últimos cem anos no nível dos salários e das profissões e qualificações.

O caso americano é bem mais complexo, onde as rendas do capital e do trabalho operaram conjuntamente para a transformação de um capitalismo economicamente democrático na sua formação para um capitalismo economicamente desigual e iníquo no século XXI. As evidências das séries apresentadas por Piketty são reveladores *in conteste* desse processo de transformação da história da desigualdade do capitalismo americano.

O mais assombroso, como qualifica o autor, dessa grande transformação de longuíssimo prazo da desigualdade americana, é como foi possível a retomada vertiginosa do processo de desigualdade no último quartel do século XX e primeira década do século XXI, depois de uma forte queda experimentada no pós-guerra, fazendo dos Estados Unidos nos dias de hoje uma sociedade mais desigual do que a Velha Europa.

Até o início do século XX, a desigualdade americana era bem inferior à desigualdade europeia. Em 1910, a participação do décimo superior da hierarquia de renda na França e na Inglaterra representava 45-50% da renda nacional, ao passo que nos Estados Unidos não ultrapassava 40%, uma diferença de mais de 15 pontos percentuais. O quadro da desigualdade se deteriorou vertiginosamente no curto espaço de tempo em 20 anos, especialmente durante a década de 1920. Às vésperas do *crash* da Bolsa de Nova York em

1929, que deflagrou a Grande Depressão, a parcela do décimo superior da hierarquia de renda aproximou de 50% da renda nacional, situação inédita na história americana. Esse choque de desigualdade ocorreu mais precisamente em nove anos. Em 1920 o décimo superior detinha menos de 40% da renda nacional.

A incômoda posição dos Estados Unidos contemporâneo mais desigual do que a Velha Europa se deu de forma bem mais gradual do que o fenômeno do início do século passado, ainda que contínua. Após os grandes choques mundiais da primeira metade do século XX, os Estados Unidos tiveram uma queda abrupta da desigualdade. O décimo superior reduziu sua participação de 45% para 33% no curto espaço de cinco anos, entre 1940 e 1945. A partir daí o país viveu seu período de ouro de baixa desigualdade por 25 anos, até o início dos anos 1970, quando ocorre a inflexão para a espiral de desigualdade, especialmente dos anos 1980 para frente. Essa espiral seguiu uma trajetória acelerada, duradoura e ininterrupta até os dias de hoje. São mais de 40 anos de trajetória de desigualdade. Em 2010 a parcela do décimo superior da hierarquia de renda atingiu 50% da renda nacional pela primeira vez na história do país. Chocante para a "terra dos homens livres", ideário da democracia econômica e democracia política inscrito nos princípios iluministas de 4 de julho de 1776 da independência americana.[19] E contrastante com os países ocidentais europeus, cujas trajetórias de desigualdade também são ascendentes a partir dos anos 1980, porém numa intensidade muito menor. O aumento da participação do décimo superior nesse período na França foi de apenas três pontos percentuais, ficando no intervalo de outros países europeus ricos de 33-35%.

A decomposição do décimo superior nos Estados Unidos entre 1910-2010 revela uma das descobertas mais marcantes de Piketty e sua equipe de pesquisa. (PIKETTY, 2014, p. 284-285) Os grupos 90-95% e 95-99%[20] tiveram trajetórias que não explicam os picos de desigualdade dos anos 1920 e dos anos recentes. Suas participações respectivas oscilam no intervalo de 10-15% da renda nacional, em que o grupo de 90-95% fica mais próximo de 10% e o de 95-99% mais próximo de 15%.[21] Na verdade, o grupo do último centé-

19 "*Land of the Free and Home of the Brave*".

20 Os primeiros 5% e os 4% seguintes, respectivamente, do décimo superior.

21 Nos anos 1930 esse grupo ultrapassa a barreira de 15% e depois volta para seu pata-

simo (99-100%) de altíssimas rendas é o determinante para puxar a espiral ascendente do décimo superior. Em 1980 esse 1% mais rico dos americanos adultos detinha 10% da renda nacional, com participação inferior ao agregado dos grupos 90-95% e 95-99%. Os três saltos nas décadas de 1980, 1990 e 2000 elevam essa participação para um patamar no intervalo de 20-25% da renda nacional, ou seja, o 1% mais rico da sociedade passa a concentrar entre 1/5 e 1/4 da renda total dos Estados Unidos.

A decomposição da hierarquia de rendas em rendas do capital e rendas do trabalho mostra que o aumento da desigualdade da renda desde os anos 1970 é explicado em dois terços pelo crescimento da desigualdade salarial e em um terço pela ainda maior desigualdade patrimonial. A estabilidade da participação em torno de 25% do décimo superior na renda total do trabalho desde 1945 é rompida a partir dos anos 1970, quando inicia-se uma crescente participação até atingir 35% na primeira década do século XXI. Olhando apenas para a parcela do centésimo superior das rendas do trabalho, observa-se que parte substantiva desse movimento ascendente de participação do décimo superior está concentrada no centésimo superior, dos supersalários dos altos executivos das grandes empresas. De uma participação em torno de 5% em 1970, eles passam a concentrar em torno de 12% da massa salarial na década de 2000, situação inédita na história da hierarquia salarial dos países ricos.

Na verdade, Piketty revela que o inédito surgimento do vetor salarial em acréscimo ao vetor do capital como explicação para o aumento da desigualdade da renda nas últimas décadas ultrapassa as fronteiras americanas, para se constituir num fenômeno anglo-saxão. Ainda que em menor intensidade, a escalada dos supersalários se verificou em todos os países saxões, englobando também o Reino Unido, o Canadá e a Austrália. As recorrentes justificativas "técnicas" baseadas na teoria do capital humano ou nas novas demandas de qualificação pela mudança do paradigma tecnológico ou pelas diferenças de produtividade marginal do trabalho não se sustentam pela observação factual de que esse fenômeno simplesmente não se verificou nos demais países ricos, por suposto com níveis educacionais, tecnológicos

mar histórico, que parece ter sido rompido novamente a partir da Grande Recessão de 2008, numa tendência ascendente.

e de produtividade muito similares para justificar grandes diferenças na distribuição da massa salarial. Da mesma forma que nos Estados Unidos, o salto dos supersalários nesses países a partir dos anos 1970-1980 explica nada menos do que dois terços da alta dos 1% mais ricos na hierarquia de rendas, que resultou no grande aumento da desigualdade nos países saxões nos últimos 40 anos.

Para os demais países ricos do continente europeu e o Japão, o fenômeno dos supersalários também é o fator determinante do aumento da desigualdade nesse período, porém em uma intensidade bem menor, partindo o centésimo superior de um nível inicial de participação na renda nacional muito inferior, ao mesmo tempo em que apresenta uma trajetória ascendente mais moderada do que nos países saxões.

Um olhar particular para o milésimo superior da hierarquia de rendas (o grupo de renda 99,9 -100%, ou seja, 0,1% da população adulta) torna ainda mais claro como a extrema desigualdade da distribuição das rendas do trabalho advinda do fenômeno dos supersalários se comunica com a extrema desigualdade da distribuição das rendas do capital. Isso se deve às formas da chamada remuneração variável dos altos executivos das grandes empresas, que além de uma elevadíssima remuneração fixa, recebem uma variável nas diversas modalidades de participação em ações das companhias, as chamadas "*stock-options*". Assim, a remuneração dos altos executivos soma elevadíssimos salários com rendas do capital, se tornando esse topo dos assalariados crescentemente proprietários de capital. Nos Estados Unidos, onde esse fenômeno se deu com maior intensidade, observa-se que a participação do centésimo superior passou de 8% da renda nacional nos anos 1960-1970 para 18% nos anos 2000. Para o ultimo milésimo, essa participação no mesmo período passou de 3% para nada menos do que 8% nos anos 2000. Tal trajetória ascendente caminha para o retorno dos níveis recordes de desigualdade alcançados no início do século XX nos Estados Unidos, que pela primeira vez na história atingiram os elevadíssimos níveis da Europa da Belle Époque. Na década de 1910, a participação do milésimo superior nos Estados Unidos chegou a 10% da renda nacional, a mesma obtida na França e pouco inferior à da Alemanha e Suécia. (PIKETTY, 2014, p. 311-312)

O canal de comunicação dos supersalários com as rendas do capital reforça o fato histórico de que a apropriação da riqueza é a base material de

sustentação da estrutura de desigualdade da distribuição da renda. Ainda que a desigualdade da renda do trabalho tenha ganhado importância para determinar a estrutura da desigualdade, a concentração da riqueza continua como sua base de sustentação intocável. Numa perspectiva de longuíssimo prazo, a concentração da riqueza como fonte originaria da desigualdade é uma evidência histórica incontestável. O advento da era moderna surgido da Revolução Industrial não alterou o fenômeno social da apropriação da riqueza. Uma das descobertas mais disruptivas da Nova Economia Política da Desigualdade foi contrariar a crença de que o capitalismo industrial de altíssima produtividade do trabalho veio para reduzir a concentração patrimonial das sociedades modernas de mercado.

As séries históricas construídas e apresentadas pela World Wealth and Income Database (WID.world)[22] superam as fotografias até então parciais de séries menores e mais limitadas sobre a história da desigualdade, a partir do trabalho pioneiro de Simon Kuznets de 1953. A disponibilidade de dados desde a Revolução Industrial desvendou empiricamente a realidade da desigualdade como fenômeno intrínseco da concentração do capital.

Em 1810 o décimo superior da população adulta (10%) na Europa Ocidental possuía mais de 80% do estoque de riqueza, enquanto o centésimo superior (1%) possuía mais de 60%. Nos Estados Unidos, cujas raízes da colonização propiciaram acesso à terra para seus ocupantes pioneiros em grande escala territorial, em contraste com a colonização ibérica na América Latina, a concentração da riqueza no início do século XIX era bem menor. O décimo superior não chegava a concentrar 60% da riqueza ao passo que a participação do centésimo superior era de pouco mais de 25%. A trajetória de 100 anos até 1910 foi de aumento progressivo e ininterrupto da desigualdade dos dois lados do Atlântico, com clara tendência à convergência dos Estados Unidos em relação à desigualdade europeia. Em 1910, a Europa da Belle Époque atingiu o recorde inédito de concentração da riqueza, quando o décimo superior se apropriou de 90% da riqueza total e o centésimo superior ultrapassou os 60%. Nos Estados Unidos, a participação do décimo superior na riqueza nacional deu um salto de 60% para 80%, e a do último centésimo de

22 Inicialmente criada como The World Top Incomes Database (WTID) em 2011.

25% para 45%, não esquecendo que a Guerra da Secessão ganhada pelo Norte antiescravagista se deu no meio dessa trajetória de escalada da desigualdade.

A reversão da trajetória de concentração da riqueza se deu a partir dos grandes choques da primeira metade do século XX, a Primeira Grande Guerra Mundial, de 1914-1918, a Grande Depressão, de 1929-1939, e a Segunda Grande Guerra Mundial, de 1939-1945. A continuidade do processo de reversão se deu na segunda metade do século XX até os anos 1970, período em que as forças de convergência do crescimento econômico e demográfico foram reforçadas pelas políticas inclusivas do Estado de bem-estar social, especialmente a forte tributação sobre as grandes fortunas e as rendas do capital. Na Europa a participação do décimo desabou de 90% em 1910 para 60% em 1970, e a do último centésimo de pouco mais de 60% para 20%. Ainda que esse processo tenha se dado também nos Estados Unidos, sua intensidade e duração foram menores. A partir dos anos 1950 inicia-se uma estabilização com tendência de alta, de tal forma que pela primeira vez na história a participação do topo na riqueza nacional ultrapassa a dos países europeus. Em 1970 o décimo superior nos Estados Unidos já concentrava mais de 60% da riqueza nacional, enquanto o último centésimo atingia 30%, 10 pontos percentuais acima da média europeia.

O período contemporâneo a partir dos anos 1970 é marcado pelo processo de retomada da trajetória de desigualdade. Ainda que a Europa dos dias de hoje continue bem menos desigual do que a nova normalidade americana, com uma diferença de 10 pontos percentuais nos dois estratos superiores, as evidências são claras de que o caminho da desigualdade está em curso para o conjunto dos países ricos.

Como já salientamos, uma questão central para essa linha de pesquisa é a confirmação histórica de que a tendência à desigualdade é intrínseca ao sistema capitalista, de tal forma que a retomada do caminho da desigualdade em curso no século XXI nada mais é do que a evidência empírica de que as forças de divergência voltam a predominar sobre as forças de convergência no longuíssimo prazo. A partir das duas leis do capital (dadas pelas equações $\alpha = r \times \beta$ e $\beta = s/g$), a dinâmica entre a taxa de crescimento da renda (g) e evolução da taxa de rendimento do capital ($r = Y_C/C$) é geradora de uma desigualdade estrutural do sistema. A combinação da estabilidade de longo prazo da taxa de rendimento do capital r e da taxa de poupança s com taxas

de crescimento de longo prazo *g* tendencialmente baixas explica por que o diferencial *r-g* tende a ser manter no tempo, o que é suficiente para reproduzir no tempo a estrutura da desigualdade social.

As séries históricas estimadas desde a Antiguidade, no ano zero do calendário cristão, corroboram cabalmente com a diferença estrutural $r > g$. Duas questões-chave são reveladas pelas séries históricas. A primeira é a esperada estabilidade do rendimento do capital *r*, que não é alterado em seu formato pela dedução do trabalho estimado de gestão pessoal do patrimônio, a "remuneração pura" do capital, que reduz apenas o seu nível entre 1-2 pontos percentuais, o que pode ser um preciosismo desnecessário. Desde a Antiguidade, ao longo da Idade Média e da era capitalista, a taxa de remuneração pura do capital sempre esteve entre 4,5-5,5%, que sem a referida dedução ficou historicamente no piso próximo a 6%. A segunda questão é a evolução da taxa de crescimento econômico (da produção ou da renda). Até os anos de 1700 a economia vivia num estado estacionário com crescimento próximo de zero, onde a variável-chave das oscilações era o crescimento populacional, periodicamente abatido por grandes epidemias e fomes em massa. Na era moderna do capital industrial, a partir do final do século XVIII, as grandes revoluções tecnológicas e a emigração massiva do campo para as cidades mudam radicalmente o nível de produtividade e a taxa média de crescimento da economia.

A trajetória de crescimento inicia-se com uma média anual de 0,5% no período 1700-1820, dando um salto para a média de 1,5% no período 1820-1913, às vésperas da Primeira Grande Guerra Mundial. Ainda que o crescimento do período 1914-1950 tenha sido impactado pela Grande Depressão, os esforços de guerra dos dois grandes conflitos desse período elevaram o crescimento médio anual para próximo a 2%. Os 62 anos de 1950-2012 representaram o período de maior crescimento econômico da história do capitalismo, com um crescimento médio próximo a 4% ao ano, ainda que após os 30 anos gloriosos de acelerado crescimento do pós-guerra, a economia mundial tenha experimentado bolhas de crescimento marcadamente instáveis, com crises financeiras recorrentes. Por fim, as projeções de crescimento ao longo deste século são sombrias, apontando para uma trajetória inversa à da primeira fase da expansão capitalista moderna a partir da Revolução Industrial, em direção à média anual do período entre o início do século XIX e início do século XX (1820-1912), isto é, estima-se que para

os últimos 50 anos do século XXI, período 2050-2100, voltaremos às taxas de crescimento médio anual de 1,5%. Mantidas as taxas históricas de rendimento do capital, ainda com algum viés de baixa, o hiato estrutural $r > g$ tende a se alargar. (PIKETTY, 2014, p. 345)

A quebra histórica desse hiato ocorreu apenas no século XX devido aos grandes choques na sua primeira metade e às reações fiscais dos Estados Nacionais das nações ricas para enfrentá-los. A introdução da tributação sobre o patrimônio, especialmente a herança, e sobre as rendas do capital, surgiu no início do século XX e ganhou grande relevância nos anos dos conflitos bélicos e no período da reconstrução europeia e, em seguida, para a edificação do Estado de bem-estar social das nações ricas. Mesmo que significativamente atenuada ao longo do tempo, os sistemas de tributação sobre o capital ainda persistem até os dias de hoje, especialmente nas nações do continente europeu. Depois de deduzidos os impostos, o rendimento puro do capital ficou abaixo da taxa de crescimento nas médias dos períodos 1913-1950 e 1950-2012, ou seja, o hiato foi rompido, e pela primeira vez na história $r < g$.

Para esse período recente, a redução gradativa da tributação possibilitou a recuperação do rendimento do capital, que não restabeleceu o hiato $r > g$ devido às taxas excepcionalmente elevadas de crescimento econômico. Na sua versão de rendimento puro (deduzido o trabalho de gestão pessoal do patrimônio), passa de 1% médio no período 1913-1950 para mais de 3% médio no período 1950-2012, em contraposição à taxa de crescimento médio de 4% ao ano. Sem essa dedução do trabalho informal do capitalista, que parece o mais razoável, r tendeu a ficar maior do que g, especialmente a partir dos anos 1970. Dadas as estimativas sombrias da tendência a taxas de crescimento decrescentes ao longo do século XXI, o hiato $r > g$ voltou para ficar.

As consequências da dinâmica histórica da relação r-g são diretas para a desigualdade, como fartamente evidenciadas pelas séries históricas da World Wealth & Income Database (WID.world). E analiticamente são esperadas pelas duas leis do capital já enunciadas. Pela segunda lei, dada pela equação $\beta = s/g$, o tamanho do estoque relativo de riqueza β no longo prazo depende do crescimento econômico, considerando a histórica estabilidade da taxa de poupança, como evidenciado pelas séries históricas mais completas da França. As estimativas de níveis de taxas de crescimento menores em estado estacionário no século XXI apontam para uma riqueza relativa ainda maior,

dando sequência ao processo já em curso desde os anos 1970. Por sua vez, o maior estoque relativo de riqueza no longo prazo somado à recuperação do rendimento do capital para sua normalidade histórica, próximo a 5-6% anual, resulta em aumento da participação do capital na renda nacional, pela primeira lei na equação $\alpha = r \times \beta$. Essa maior desigualdade da distribuição funcional da renda do capital relativamente à renda do trabalho resulta diretamente em maior desigualdade da distribuição social da renda, uma vez que a distribuição social da renda do capital é muito mais desigual do que a distribuição social da renda do trabalho. Além disso, está indiretamente relacionada à maior desigualdade das rendas do trabalho pelo fenômeno dos supersalários dos altos executivos corporativos, localizados no último centésimo da hierarquia de rendas do trabalho e que dentre os assalariados são os maiores recebedores de rendas do capital.

Como vimos, quanto maior for o hiato $r > g$, maior será a concentração patrimonial, mais a renda do capital se afasta da renda média e mais a força *r-g* será divergente. É o que Piketty denomina de mecanismo de divergência patrimonial, que pela sua própria lógica se reproduz inercialmente. O hiato $r > g$ possibilita que os patrimônios do passado se recapitalizem muito mais rapidamente do que o crescimento da economia. A herança tem um papel decisivo para acelerar esse mecanismo de divergência patrimonial. Seu retorno vigoroso nos países europeus nos últimos 40 anos é uma força de divergência patrimonial poderosa para as perspectivas sombrias da retomada da trajetória de desigualdade. Três fatores contribuíram para seu renascimento enquanto força decisiva de aumento da desigualdade: a gradativa recuperação do processo de acumulação patrimonial após os efeitos destrutivos dos choques da primeira metade do século XX, estoque necessário para a retomada da normalidade de seu fluxo temporal; a atenuação do sistema de tributação sobre a transmissão de riqueza (herança e doações), que contribuiu para preservação de seu estoque e garantia o seu fluxo; e, por fim, a antecipação da herança pelas doações em vida, que contribuiu para atenuar o efeito negativo sobre seu fluxo decorrente da maior longevidade dos detentores de riqueza.[23]

23 Lembrando que pela equação $b_y = \mu \times m \times \beta$, o fluxo de herança b_y depende do estoque de riqueza β, da taxa de mortalidade m e da razão entre a riqueza média dos falecidos

Uma primeira evidência histórica desse renascimento da herança é a retomada de sua importância em relação ao estoque de riqueza definida pela taxa de transmissão do patrimônio, isto é, o fluxo de herança e doações anual como porcentagem da riqueza privada total. A série histórica da WID.world para a França, com dados mais precisos e detalhados, mostra que os efeitos destrutivos da riqueza pelos grandes choques potencializados pela pesada tributação explicam a contínua queda da taxa de transmissão de 1910 até 1950, passando ao longo desses 40 anos de 3,5% para 2% da riqueza total. A taxa de transmissão inicia a partir daí uma gradual recuperação até os dias de hoje, atingindo mais de 3% da riqueza total 2010, ou seja, cresceu mais do que proporcionalmente o estoque de riqueza, o que é assustador, dada a velocidade de recuperação da razão riqueza/renda (β) a partir dos anos 1950.[24]

A segunda evidência é a razão entre a riqueza média dos falecidos no óbito e a riqueza média dos vivos, que também foi crescente a partir dos anos 1950, especialmente de 1980 em diante. Com a reintegração das doações feitas antes do óbito, essa razão da riqueza no óbito atinge seu pico histórico no ano 2000, quando a riqueza dos falecidos no momento do óbito representou 220% da riqueza dos vivos, muito acima da então razão de normalidade de 1820-1910, em torno de 160%.

Uma vez que a recuperação da taxa de transmissão do patrimônio, concomitante à recuperação do estoque de riqueza, e da razão da riqueza no óbito contrapuseram a redução da taxa de mortalidade (pelo aumento da expectativa de vida ao nascer), o valor anual da herança e doações em relação à renda nacional voltou a subir nos países europeus, conformando uma curva em U no longuíssimo prazo, seguindo a mesma formatação da trajetória da razão estoque de riqueza/renda nacional. De seu extremo superior no início do século XX (1900), quando chegou a representar 25% da renda nacional na França e 20% no Reino Unido, caiu para seu extremo inferior

no óbito e a riqueza média dos vivos μ.

24 Entre 1950 e 2010 a razão riqueza/renda aumentou 2,7 vezes na França, 2,2 vezes na Alemanha e 1,7 vezes no Reino Unido, o qual foi menos atingido pelas guerras na destruição do estoque de riqueza, tendo, portanto, uma base do estoque maior. Assim, em 1950 a razão riqueza/renda no Reino Unido atingiu seu mínimo histórico de pouco mais de 300% da renda nacional em contraste com os mínimos históricos da França e Alemanha no mesmo período, de 220% e 180%, respectivamente.

nas décadas de 1960-1970, após os grandes choques e as políticas tributárias sobre o capital (fluxo de rendas e estoque de riqueza), atingindo no vale 6% da renda nacional na França e no Reino Unido e nada menos do que 2% na Alemanha. A inflexão da curva a partir dos anos 1980 representa a trajetória de recuperação do peso da herança em relação à renda nacional, que em 2010 atinge 14% na França, 11% na Alemanha e 8% no Reino Unido (com possível subestimação das doações). (PIKETTY, 2014, p. 414)

O Estado fiscal e o Estado social no século XX e a exclusão da periferia

> O processo de construção de um Estado fiscal e social foi, em todos os países desenvolvidos, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento [...] O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado, simples assim [ausente ou frágil nos países pobres e emergentes]. (PIKETTY, 2014, p. 478)

> O grande salto à frente do Estado já se deu: não haverá um segundo, ou pelos menos não sob essa forma. (PIKETTY, 2014, p. 464)

Três questões cruciais para os nossos objetivos da pesquisa estão aqui sintetizadas nessa visão da Economia Política da Desigualdade.

A primeira é a existência de um Estado de bem-estar social edificado nos países ricos, surgido dos escombros do pós-guerra, denominado por Piketty simplesmente de Estado social. Na esteira da reconstrução europeia foi edificado um aparato institucional de políticas públicas com propósitos deliberados de inclusão social pela ação redistributiva do Estado da renda nacional. Como vimos, a instituição generalizada da tributação progressiva sobre a renda nos países ricos, incluindo rendas do capital e transferências de riqueza, foi um instrumento fundamental para a inversão do hiato entre a taxa de rendimento do capital e a taxa de crescimento da economia *r*-*g*, as variáveis críticas para determinar a tendência da desigualdade. A redução do rendimento do capital pela tributação progressiva combinado ao inédito

dinamismo econômico possibilitou na segunda metade do século XX $r < g$ nos países ricos pela primeira vez na história do capitalismo.

A segunda questão é a ideia de que a presença do Estado na economia atingiu um limite quase intransponível, fazendo-se necessária, portanto, uma reinvenção do Estado social que ultrapasse os próprios limites geográficos dos Estados Nacionais, cuja preservação é considerada determinante para estancar o processo de retorno da desigualdade em curso nesses países. O Estado social deve, nessa perspectiva, ganhar uma dimensão supranacional para cumprir sua eficácia tributária no enfrentamento dos efeitos de evasão fiscal do capital, cuja mobilidade espacial não é limitada pelas fronteiras nacionais. De fato, as séries históricas sobre a evolução das receitas fiscais nos países ricos são contundentes em evidenciar a grande transformação institucional do século XX, do Estado mínimo para o Estado social. Até 1900-1910 as receitas fiscais representavam menos do que 10% da renda nacional nos ricos. Inicia-se a partir daí uma progressão fiscal ininterrupta até a atualidade. Na primeira década do século XXI (2000-2010), as receitas fiscais representavam entre 30% e 50% da renda nacional. O extremo superior é a Suécia,[25] onde as instituições e políticas públicas do Estado social mais avançaram, e o extremo inferior os Estados Unidos, no qual o liberalismo econômico continua moldando as instituições sociais do Estado Nacional.[26]

A terceira questão é a ausência do Estado social no século XX na periferia. Ainda que a estrutura tributária seja muito heterogênea entre os países periféricos, a evolução das receitas fiscais não se deu pela instituição da tributação progressiva e nem mesmo da tributação proporcional. Predomina, em sua grande maioria, um sistema tributário da renda global altamente regressivo, como é o caso do Brasil e dos demais países da América Latina. A introdução de políticas públicas socialmente inclusivas é uma mudança institucional recente, ainda em fase de maturação e riscos de retrocesso, uma vez que não veio acompanhada de uma mudança da estrutura tributária

25 Na verdade, os países escandinavos estão ultrapassando essa marca dos 50%. Na Dinamarca as receitas fiscais já representam 60% da renda nacional.

26 Paradoxalmente, o liberalismo não molda a natureza militarista do Estado Nacional americano, de tal forma que as despesas militares consomem parte significativa das receitas fiscais.

regressiva, que é a condição financeira *sine qua non* para a sua sustentabilidade. Ou seja, a mudança do Estado patrimonialista[27] para o Estado social é ainda um desejo não realizado pelas sociedades periféricas, que nos melhores casos encontra-se inscrito nas cartas constitucionais dos países, mas com pouca efetividade, a exemplo da constituição brasileira de 1988. Falta vontade das elites que controlam as instituições políticas e econômicas do Estado Nacional. Ainda que as mazelas do Estado patrimonialista sejam por demais conhecidas pelos cientistas sociais dos países periféricos, a grande contribuição da Economia Política da Desigualdade vem sendo gradativamente desvendar empiricamente as facetas da desigualdade pela construção de bases de dados nos países com estatísticas oficiais mais confiáveis. A obtenção de informações fiscais e das contas nacionais que possibilitam a decomposição das rendas superiores do capital e complementam os dados há mais tempo disponíveis das pesquisas domiciliares, vem desvendando a real estrutura de desigualdade nesses países.[28]

As despesas sociais que se tornaram obrigações típicas do Estado social representam atualmente entre 1/4 e 1/3 da renda nacional dos países ricos, subdivididas em duas partes com montantes equivalentes: a primeira, as despesas públicas com saúde e educação; e a segunda, as rendas de substituição e de transferência, especialmente previdência social e programas de seguro-desemprego e assistência social. Ao lado de saúde e educação, "as aposentadorias públicas são a terceira revolução social fundamental financiada pela revolução fiscal do século XX", possibilitando a erradicação da pobreza na terceira idade nos países ricos, considerada ainda endêmica até

27 Indissociável da corrupção endêmica do aparato de Estado. No Brasil, o patrimonialismo implantado pelo Estado colonial português foi baseado na concessão de títulos, de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra. Esse legado de uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguem pelas autoridades ainda perdura até hoje, com variadas versões urbanas. O patrimonialismo é um conceito essencial para a definição do "homem cordial", do sociólogo Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*. Ver também o clássico de Victor Nunes Leal (2012), *Coronelismo, enxada e voto*, ainda atual numa máquina governamental em que o cargo público é usado como uma "propriedade privada" dos interesses do político agraciado ou de sua família, em detrimento dos interesses da coletividade.

28 Os estudos para China, Índia, Indonésia e Argentina estão em Atkinson e Piketty (2010). Para o Brasil, o estudo recente de Morgan (2017).

os anos 1950-1960.[29] (PIKETTY, 2014, p. 466) Seguindo a lógica dos direitos humanos fundamentais, inspirado nos princípios iluministas de igualdade de direitos, o sistema público previdenciário foi incluído como um direito fundamental, ao lado da Saúde e da Educação, tornando-se parte integrante do sistema moderno de redistribuição da renda do Estado social.[30]

O princípio da progressividade do imposto sobre a renda global dos indivíduos foi decisivo para viabilizar o financiamento e a sustentação do Estado social no século XX, num contexto de taxas de crescimento econômico médio excepcionalmente elevadas. No entanto, foram os eventos da história do século XX que impuseram o imposto progressivo, e não uma vontade política visando ao interesse comum da sociedade, como é recorrente nos progressos socais da civilização, quando os fatos se impõem aos interesses dominantes arraigados, aparentemente intransponíveis. Piketty (2014, p. 462) é incisivo de como a história se impôs aos interesses do *status quo*: "foram as guerras, e não o sufrágio universal, que conduziram à ascensão do imposto progressivo".

O imposto progressivo, na verdade, foi instituído em diversos países antes da Primeira Guerra Mundial, com a notória exceção da França: 1870 na Dinamarca, 1887 no Japão, 1891 na Prússia, 1903 na Suécia, 1909 no Reino Unido e 1913 nos Estados Unidos.[31] (PIKETTY, 2014, p. 485) Os princípios do imposto progressivo buscam conciliar justiça e eficácia tributária com o direito à propriedade privada. Por um lado, a eficácia tributaria se dá pela taxação proporcional à capacidade contributiva dos cidadãos, medida pela renda global de cada um, que inclui o conjunto das rendas do trabalho e das rendas do capital. Por outro lado, a justiça tributária se dá pela progressividade, que estabelece um limite às desigualdades inerentes ao sistema de

29 Enquanto as fontes orçamentárias de saúde, educação e transferências são inteiramente provenientes de impostos arrecadados, as de substituição são em grande parte provenientes de contribuições sociais dos assalariados ativos, ou seja, as gerações presentes financiam as gerações passadas num regime de repartição baseado na redistribuição de rendas de ativos para inativos. Eventuais déficits entre receitas de contribuições sociais e despesas de aposentaria são custeados com fontes tributárias, que podem ser menos demandadas com a contribuição dos inativos.

30 Mais generoso nos países europeus e menos generoso nos Estado Unidos.

31 Na França foi instituído em 15 de julho de 1914.

acumulação do capitalismo sem violar o direito da propriedade privada do capital e da livre concorrência.

Mesmo instituído anteriormente em países ricos muito representativos, a efetividade do imposto progressivo, concernente ao nível de taxação, se deu apenas pelas necessidades prementes da guerra. A série histórica sobre a taxa superior de imposto sobre a renda (PIKETTY, 2014, p. 486), definida como a taxação da parcela mais alta da renda incidente sobre as maiores rendas, não deixa dúvidas sobre o sentido de urgência e necessidade que a guerra impôs aos governos incumbentes, independente do perfil mais ou menos conservador que possuíam. E foram os Estados Unidos, secundados pelo Reino Unido, que protagonizaram a brutal elevação do nível de taxação logo no início do conflito belicoso, de tal forma que em 1920, dois anos após o final da guerra, a taxa superior americana atingiu mais de 70% e a britânica 60%, enquanto a francesa foi de 50% e a alemã, 40%. As reduções subsequentes pouco duraram, pela eclosão do *crash* da bolsa de Nova York em 1929 e seus efeitos dramáticos nos 1930, que se sobrepuseram aos eventos que deflagraram a Segunda Guerra Mundial, em 1939.

Os picos atingidos pela taxa superior de imposto sobre a renda nos Estados Unidos e no Reino Unido só sofreram reduções drásticas a partir da década de 1980. "No período 1932-1980, ou seja, durante quase meio século, a taxa superior do imposto federal sobre a renda foi, em média, de 81% nos Estados Unidos". (PIKETTY, 2014, p. 493) Mesmo com níveis relativos mais moderados do que nos dois países saxões, essa taxa superior ainda estava em níveis elevados na Alemanha e França até o início dos anos 1980, entre 50% e 60%, respectivamente. Dos anos 1990 a 2010, todos os quatro países reduziram significativamente suas taxações sobre as altas rendas, especialmente os Estados Unidos, que inicialmente reduziram a taxa superior de 70% para 50%, e a partir de 1990 oscilou entre 40% e 30%. Tudo indica que essa taxação sobre o topo da hierarquia de rendas terá outra redução substantiva com a reforma tributária recentemente enviada para o Congresso pela administração Trump.[32]

32 Segundo Piketty (2014, p. 496), a análise para o conjunto dos países ricos mostra que a magnitude da queda da taxa marginal superior do imposto de renda ocorrida no período 1970-2010 "está estreitamente ligada à magnitude da alta da participação do cen-

O formato de sino da trajetória de taxação sobre as altas rendas verificado nos países ricos durante o século XX e início do século XXI se repete no imposto sobre a herança de forma ainda mais drástica, também sob liderança dos Estados Unidos e o Reino Unido.[33] A taxa superior de imposto sobre a herança nestes dois países passa de uma alíquota inferior a 10% na primeira década do século para 40% após o fim da Primeira Guerra Mundial, nos anos 1920. Após experimentar quedas até o início dos anos 1930, tem uma escalada ainda mais intensa até o início da Segunda Guerra Mundial, atingindo estabilidade a partir daí, com taxas elevadas entre 70% e 80%. Em contraste, França e Alemanha jamais ultrapassaram as taxas entre 30% e 40% ao longo de todo o século XX.[34] (PIKETTY, 2014, p. 494) Na esteira do desmantelamento da base tributária do Estado social a partir dos anos 1990, a taxação sobre a herança também experimenta uma grande regressão. Pela primeira vez na história, a taxa superior de imposto sobre a herança nos Estados Unidos atinge na segunda década do século XXI uma alíquota inferior às taxas dos dois maiores países da Europa Continental. Estão aí colocados os desafios do Estado social nos países ricos neste século.

Quanto aos países periféricos, pobres ou emergentes, o Estado fiscal e o Estado social devem ser uma construção institucional do século XXI, ainda que adaptada aos alicerces mais frágeis de taxas de crescimento econômico de longo prazo menores e envelhecimento da população, o que impõe restrições orçamentárias estruturais ao enfrentamento da desigualdade, se

tésimo superior na renda nacional ao longo do mesmo período". Assim, "os países que mais baixaram suas taxas superiores são também aqueles onde as rendas mais elevadas – sobretudo as remunerações dos executivos das grandes empresas – aumentaram com mais força; por outro lado, os países que baixaram pouco suas taxas superiores viram suas rendas elevadas progredirem de forma muito mais moderada".

33 Uma observação relevante de Piketty é que o limiar de valores das taxas superiores de imposto sobre a herança nos países ricos é sempre muito elevado: "expressos em termos de renda média nos anos 2000-2010, ele se situa mais frequentemente entre 500.000 e 1 milhão de euros; no contexto da hierarquia atual, essas taxas se referem a menos de 1% da população (em geral entre 0,1% e 0,5% da população)". (PIKETTY, 2014, p. 494)

34 Na Alemanha a única exceção foi no período de 1946 a 1949, sob intervenção americana, semelhante à elevação ocorrida no Japão neste mesmo período imposta também pelos americanos.

vencidos previamente os obstáculos político-institucionais das classes dominantes, que não dão sinais de vontade de mudança além da retórica mediática. A questão que se coloca para esses países não é a reinvenção do Estado social, como nos países ricos, mas sua efetiva realização pela instituição de políticas públicas de Estado adaptadas à sua efetiva sustentabilidade no novo cenário econômico deste século.

Revisitando a desigualdade brasileira sob a ótica da Economia Política da Desigualdade

A literatura sobre a desigualdade social no Brasil é de grande riqueza. Desde período colonial, passando pelo Império, a República Velha e a Segunda República, a crônica desigualdade do país tem sido objeto de romances, poemas e canções clássicas que retratam suas raízes culturais profundas na identidade nacional. Não menos relevante é a literatura historiográfica e de especialistas da desigualdade, que retrataram o passado e retratam o presente da inequidade como a herança principal da história escravocrata do país e o desafio maior a ser vencido do desenvolvimento da nação. O que se quer aqui não tem a pretensão de rever essa literatura rica e diversificada, e sim revisitar a desigualdade brasileira sob a ótica metodológica da Economia Política da Desigualdade.

A construção de séries temporais sobre a renda global no Brasil realizada por Morgan (2017) foi possível graças à divulgação pela primeira vez das informações ficais da Receita Federal do Brasil (RFB) em 2015, *Grandes Números DIRF Ano Calendário 2007-2015*, fornecendo tabulações com 11 classes de renda, desagregadas inclusive para as altas rendas dentro do último decil da hierarquia de rendimento.[35] Os dados fiscais foram combinados com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) há anos disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Sistema de Contas Nacionais (SCN), possibilitando séries históricas consistentes de 2001 a 2015 para a renda total, renda do trabalho e renda do capital. Essas séries históricas de distribuição da renda nacional das contas

35 Os trabalhos pioneiros usando os dados fiscais divulgados pela RFB foram realizados por Medeiros, Souza e Castro (2015) e Gobetti e Orair (2016).

nacionais (*distributional national accounts* – DINA) permitem o rateio da renda nacional entre os domicílios a partir da combinação dessas três bases de dados. A construção da DINA se dá em três passos. No primeiro, estimam-se as séries de distribuição da renda das pesquisas domiciliares, com os dados da PNAD. No segundo passo, constroem-se as séries fiscais de distribuição da renda, com a combinação dos dados fiscais da RFB com os dados das pesquisas domiciliares da PNAD. Por fim, no passo três são construídas as séries de distribuição da renda nacional usando as contas nacionais, que permitem imputar aos domicílios a renda do capital perdida, isto é, a renda atribuída aos domicílios, mas não declarada para a RFB (rendimentos de investimentos de fundos de pensão privados e renda de aluguel imputada dos domicílios com casa própria), e a renda imputada aos domicílios proveniente de lucros não distribuídos das empresas privadas e das empresas estatais.[36] (MORGAN, 2017, p. 4-14)

Os resultados para o período 2001-2015 apresentados por Morgan confirmam a extrema desigualdade da distribuição da renda no Brasil. Este período recente mantém a estrutura social básica da desigualdade presente ao longo da história do país, que divide a população em duas partes bem delimitadas: num extremo, uma minoria possuidora de capital-riqueza e, no outro extremo, uma grande maioria despossuída de qualquer patrimônio, que recebe pouco acima ou próximo ao nível de subsistência e abaixo dele, em geral identificados como classe média baixa ou pobres e miseráveis, respectivamente. E no meio, uma população flutuante com uma maior parte possuindo um diminuto patrimônio, mais próxima dos pobres e mais vulnerável pelos riscos de regressão econômica, e uma menor parte com mais patrimônio e estável economicamente, orbitando em torno da minoria mais rica.

O período retratado pelas séries temporais construídas por Morgan (2001-2015) foi paradoxalmente o momento da história do país em que mais houve

36 A renda do capital perdida, portanto, é a diferença entre a renda nacional do SCN e a fiscal (combinação da PNAD com os dados da RFB), representando em torno de 25% da renda total. Esses 25% são constituídos a *grosso modo* por 8% da renda dos domicílios não declarada (aluguéis imputados e rendimentos de fundos de pensão), 9% de lucros não distribuídos das empresas privadas de nacionais imputadas aos domicílios, 6% de lucros não distribuídos das empresas privadas não nacionais imputadas aos estrangeiros e 2% de lucros não distribuídos das empresas estatais para o governo.

mobilidade social, quando mais de 30 milhões de brasileiros saíram da situação de pobreza e ascenderam para a classe média, ainda que vulneráveis a uma regressão econômica.[37] Sem dúvida, a brutal recessão de 2015-2016 soterrou as esperanças de que a mobilidade social entre todos os estratos de renda do trabalho, até então em curso, seria o primeiro passo para uma ruptura com a estrutura básica da desigualdade, que pressupunha uma drástica redução da concentração da renda e da riqueza do estrato social superior da hierarquia de rendas.

A grande contribuição de Morgan é usar a metodologia da Economia Política da Desigualdade para trazer à luz a hierarquia de rendas do conjunto da renda nacional, possível pela estimação de todas as rendas do capital. A seguir, os principais resultados encontrados.

Primeiro, o nível de concentração da renda total da população adulta brasileira, que em 2015 constituía 142,5 milhões de pessoas, é elevadíssimo. Os 10% mais ricos no topo da pirâmide (14,2 milhões de pessoas) concentram em torno de 55% da renda nacional, apresentando no período uma grande estabilidade dessa participação, com pequenas oscilações. Os 50% mais pobres na base da pirâmide (71,3 milhões de pessoas) têm uma participação em torno de 12%, ou seja, sua participação na renda nacional é quase cinco vezes menor do que a dos 10% mais ricos. E os 40% do meio (57,3 milhões de pessoas) possuem uma participação de 32%, inferior à sua representação na população.

Níveis tão elevados de concentração resultam em diferenças brutais de rendimento entre os grupos sociais. A renda média de US$ 107.601 anuais dos 10% do estrato superior é 22 vezes maior do que a renda média da metade mais pobre da população no estrato inferior, de US$ 4.765 anuais, e 7 vezes maior do que a da classe média dos 40% do estrato intermediário, de US$ 15.760. Em nível de rendimento, essa classe média está muito próxima dos mais pobres do que dos mais ricos. Sua renda média é pouco mais do que 3 vezes a dos mais pobres, evidenciando uma divisão social bem delimitada

37 Dentre outros, ver os trabalhos: *Vozes da classe média* (BARROS; GORSNER, 2013); *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, da equipe de pesquisadores do Banco Mundial liderada por Francisco Ferreira. (FERREIRA et al., 2013)

entre os 90% mais pobres e os 10% mais ricos. A renda média desses 90% de brasileiros é similar a dos franceses 20% mais pobres. (MORGAN, 2017, p. 15)

A evolução da desigualdade nesses 14 anos possui sinais trocados, e as alterações ocorreram na margem. Os 50% mais pobres cresceram marginalmente sua participação de 11% para 12% entre as pontas de 2001 e 2015. A melhor fase foi no final da primeira década, quando a participação chegou a 13%. Entretanto, os 10% mais ricos também tiveram um aumento marginal de participação de 54% para 55%, tendo também sua melhor participação no final da década, chegando a 57% em 2010. Os aumentos incrementais dos dois extremos da pirâmide se deram às expensas dos 40% do meio, que perderam participação de 35% para 33%. Isto é, a desigualdade entre os 90% da base efetivamente caiu (essencialmente desigualdade da renda do trabalho) às custas de uma exprimida da classe média intermediária, que foi penalizada para garantir o aumento da concentração da renda dos mais ricos (classe média alta e os ricos) simultâneo à melhoria da renda relativa dos mais pobres.

O crescimento real da renda nacional nesse período, de 18,3%, não foi, portanto, distribuído uniformemente entre os grupos sociais. Como reflexo das políticas inclusivas adotadas na era Lula-Dilma, o ganho marginal de participação na renda dos 50% mais pobres de 1 ponto percentual só foi possível pelo notável crescimento de suas rendas, que atingiu, em média, 28,7%, representando 8,2 pontos percentuais acima do crescimento de renda do estrato de 10% superior (20,5%) e nada menos do que 17,2% acima daquele do estrato intermediário (11,5%), cuja renda média cresceu bem abaixo da renda nacional. Ainda assim, esse inédito diferencial de crescimento de renda dos mais pobres não se refletiu em sua participação na apropriação do crescimento da renda nacional, uma vez que a base inicial de sua participação na renda total (11%) é muito pequena para afetar significativamente a estrutura de distribuição, ainda que tenha sido decisivo para a significativa redução da pobreza absoluta no país. Como esperado, a apropriação do crescimento reflete muito mais a estrutura da distribuição do que o diferencial de crescimento, de tal forma que os 10% superiores se apossaram de 60,7% do crescimento de 18,3% da renda nacional, seguidos dos 40% intermediários, que se apoderaram de 21,6% e dos 50% inferiores, que se apropriaram de apenas 17,6% do crescimento total. Como é conhecido, as políticas inclusivas de

crescimento econômico só têm efeitos de mudanças estruturais da distribuição de renda se persistirem durante um longo período.[38]

Terceiro, a desigualdade da renda do capital tem um peso desproporcional na desigualdade total no Brasil, o que o qualifica entre os países mais desiguais do mundo, não só quando comparado com os mais ricos, mas também com seus pares em nível semelhante de desenvolvimento, inclusive da América Latina. Tal conclusão foi possível pela decomposição do último decil de renda separando os 9% do grupo da parte inferior do decil (90-99%), cujas rendas são majoritariamente rendimentos do trabalho, dos 1% do grupo do último centésimo do topo da hierarquia de rendas (99-100%), cujas rendas são majoritariamente rendimentos do capital. Por sua vez, esse último centésimo foi decomposto no último milésimo (0,1%), décimo de milésimo (0,01%) e centésimo de milésimo (0,001%), com rendas quase que exclusivamente do capital. Os números falam por si: dos 55,3% da renda nacional concentrada pelos 10% do estrato superior, 27,8% pertencem aos 1% mais ricos, enquanto 27,5% pertencem aos 9% inferiores, ou seja, a metade da renda do decil superior está nas mãos do último centésimo. Da mesma forma, a metade da renda do último centésimo pertence ao último milésimo (14,4%), da qual metade pertence ao último décimo de milésimo (7,5%), da qual o último centésimo de milésimo possui mais da metade (3,9%). Sem dúvida, é estarrecedor saber pelos números o que já se sabia pela análise sociológica e historiográfica. Esses dados revelam que pouco mais de 140 mil pessoas, que correspondem ao último milésimo superior, têm uma participação na renda nacional maior do que os 71 milhões mais pobres da população (14,4% contra 12,3%).

A conclusão aqui sobre a desigualdade brasileira não é apenas que ela reproduz de forma exacerbada a estrutura da distribuição de renda mundial sob a era do capitalismo, que historicamente se manteve intrinsecamente desigual, alterada apenas por choques extra mercado. Vai além, pois os dados evidenciam que o grupo social dominante (que Piketty denomina de "classes dominantes") tem resistido a qualquer mudança que de fato signifique uma

38 Para se ter uma dimensão de grandeza, os dois programas sociais de transferência de renda mais importantes da era Lula-Dilma, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), representavam apenas 1,5% da renda nacional em 2015, depois de experimentarem uma grande expansão a partir de 2003, quando não ultrapassavam 0,3% da renda total.

mudança estrutural da desigualdade. As comparações com os países ricos e com os pares são fortes evidências empíricas dessa resistência à mudança estrutural.

Dada a limitação da série histórica do Brasil, é possível apenas comparar a desigualdade brasileira recente com a dos países ricos, com séries históricas completas desde o final do século XIX. Morgan compara o Brasil com a França e os Estados Unidos, que representam bem os dois lados do Atlântico do mundo desenvolvido. Mesmo com a escalada de desigualdade dos Estados Unidos nos últimos 30 anos, a desigualdade americana continua abaixo da brasileira, especialmente nos estratos intermediários de renda. A participação dos 10% mais ricos ainda está em 10 pontos percentuais abaixo nos Estados Unidos, que tem oscilado em torno 45% da renda nacional. Como já evidenciado, a desigualdade da França e da maioria dos países da Europa Ocidental tem progredido, mas a passos muito mais lentos do que nos Estados Unidos, sendo que os 10% mais ricos concentram atualmente em torno de 33% da renda nacional. Comparando a classe média intermediária, do estrato dos 40% logo abaixo dos 10% mais ricos, observa-se que sua participação na renda nacional, de 40% nos Estados Unidos e 45% na França, é proporcional à sua participação na população total, enquanto vimos que, no Brasil, essa participação é de pouco mais de 30%. A comparação da participação do estrato inferior de 50% mostra regressão nos Estados Unidos comparada à progressão no Brasil, que mesmo lenta foi suficiente para convergir com a participação da metade mais pobre dos americanos, que também possuem atualmente em torno de 12-13% da renda nacional,[39] em contraste com a participação da metade mais pobre dos franceses, que continua estável em torno de 22-23%. Se comparamos, porém, a participação dos 1% mais ricos, a disparidade da concentração no topo da hierarquia de rendas no Brasil é ainda maior do que a relativa aos 10% mais ricos, ou seja, quanto mais subimos na hierarquia de rendas em direção aos rendimentos do capital, maior é a desigualdade relativa brasileira.

39 Estamos aqui falando de participação relativa e não nível de renda. A renda *per capita* dos Estados Unidos continua no patamar de quatro vezes maior do que a renda *per capita* do Brasil, refletindo bem as diferenças de produtividade do trabalho ente os dois países. Nesse sentido, o poder aquisitivo médio dos 50% mais pobres americanos é em torno de quatro vezes o poder aquisitivo dos 50% brasileiros mais pobres.

Enquanto o último centésimo concentra no Brasil 28% da renda nacional, sua participação nos Estados Unidos é de 20%, e na França de 11%.

A comparação com os pares é mais alarmante para o Brasil, pois todos possuem passados históricos de desigualdade tão traumáticos quanto o Brasil, começando pelos passivos sociais e econômicos das heranças coloniais e suas particularidades de formação histórica-institucional, como o conflito étnico e nacionalista na Índia, as dinastias e o maoísmo na China, o *apartheid* na África do Sul, a escravidão na Colômbia e a semisservidão na Indonésia.[40] O objetivo aqui não é comparar as desigualdades a partir dessa contextualização histórica, mas simplesmente cotejar comparativamente a situação empírica da desigualdade atual com dados fiscais e pesquisas domiciliares disponíveis para a construção das séries históricas pelo método DINA, parte delas já disponíveis no WID.world.

Para os países asiáticos são apresentadas séries para períodos variados: Morgan (2017), baseado no WID.World, apresenta para a China para o período recente (2000-2015), Banerjee e Piketty (2010) para Índia até o ano 2000, e Leigh e van der Eng (2010) para a Indonésia até 2006. Os dados para a China cobrem a mesma decomposição usada para o Brasil e para a Índia e Indonésia apenas a decomposição do topo da hierarquia a partir do centésimo superior (99-100), dos 1% mais ricos.

Em grandes linhas, a estrutura de distribuição de renda da China é bem mais parecida com a dos países ricos do que com a do Brasil. A participação dos 10% mais ricos na renda nacional de 42% (2014-2015) está entre a França (32%) e os Estados Unidos (47%), e muito distante do Brasil (55%). No entanto, a desigualdade na China está mais evidente na participação da metade mais pobre da população (0-50), com apenas 15% da renda nacional, pouco acima da brasileira e americana (12%). O estrato intermediário dos 40% (50-90) possui uma participação de 44% da renda nacional, bem superior à desse estrato no Brasil (32%), e mais próximo da que ocorre na França (45%) do que nos Estados Unidos (40%).

Se a estrutura da desigualdade na China atual ainda preserva sua semelhança com os países ricos, a base mais desigual parecida com os Estados

40 Durante colonização extrativista holandesa, e particularmente o sistema de *plantation* no século XIX.

Unidos e o vértice menos desigual parecido com a Europa, a década de 2000 indica uma trajetória de regressão, principalmente dos 50% mais pobres. O que contrasta com os progressos na redução da desigualdade no Brasil nesse período, ainda que lenta, porém, consistente. Enquanto que na China os 10% mais ricos aumentaram sua participação na renda total de 36%, em 2000, para 42% em 2015, e os 50% mais pobres perderam participação de 18% para 15%, no Brasil, os 10% mais ricos tiveram um aumento incremental de 54% para 55%, ao passo que os 50% mais pobres aumentaram também marginalmente, de 11% para 12%. Dada a pequena base inicial de participação, esse aumento, mesmo que incremental, só foi possível pelo notável crescimento da renda desse estrato inferior de 10,5 pontos percentuais acima do crescimento médio da renda total. O crescimento de 2 pontos percentuais do estrato superior foi suficiente para obter o mesmo ganho incremental dos mais pobres, dado o tamanho desproporcional da base inicial de participação, de nada menos do que 54% em 2000.

Um fator em comum dos dois países é que ambos tiveram nessa primeira década do século XXI taxas de crescimento econômico (do produto e da renda) excepcionais, relativas às suas trajetórias de crescimento nas duas últimas décadas anteriores, no século passado. Pela dinâmica da relação rendimento do capital (*r*) e taxa de crescimento econômico (*g*), era de se esperar que ambos os países tivessem nesses primeiros 15 anos do século XXI a predominância das forças de convergência com a redução da desigualdade pela redução do hiato *r*-*g*. Na verdade, as forças de convergência não predominaram porque o crescimento do rendimento do capital foi também excepcional, impedindo a redução do hiato *r*-*g*. Essa dinâmica é melhor visualizada pela evolução da participação dos últimos percentis do vértice da pirâmide de rendimentos, onde as rendas do capital são claramente predominantes sobre as rendas do trabalho.

No caso do Brasil, a decomposição dos percentis superiores de renda por Morgan (2017) evidencia o fenômeno do excepcional crescimento das rendas do capital entre 2000 e 2015. O diferencial de crescimento de renda desses percentis acima do crescimento da renda média foi bem maior que os já elevados 10,5% pontos percentuais (p.p.) dos 50% mais pobres e crescente a cada degrau superior dos extremamente ricos: centésimo superior (99-100 = 1%) 13,1 p.p., milésimo superior (99,9-100 = 0,1%) 36,%, décimo

de milésimo superior (99,99-100 = 0,01%) 66,7% e centésimo de milésimo superior (99,999-100 = 0,001%) 103,4%.[41] Esse elevado diferencial de crescimento dos extremamente ricos baseado em altíssimos rendimentos do capital possibilitou aumentos de sua participação no bolo da renda nacional bem acima do décimo superior (com aumento de 1 p.p.), grupo mais amplo dos 10% mais ricos da população que inclui esses grupos, mas que ainda predominam indivíduos assalariados recebedores de rendas do trabalho. Os 1% mais ricos, por exemplo, aumentaram sua participação no bolo em quase 2,8 p.p., e o grupo ainda mais restrito dos 0,1% mais ricos, em 3,4 p.p., que é mais de três vezes o aumento dos 50% mais pobres da população (1 p.p.) no período. Isso aumentou ainda mais suas elevadíssimas participações na renda total, atingindo em 2015 os percentuais de 27,8% e 14,4%, respectivamente.

Retornos tão elevados do capital apenas são comparáveis com a China, onde os 1% mais ricos aumentaram sua participação no bolo da renda nacional em 4 p.p., passando de 10% em 2000 para 14% em 2015. No entanto, esse nível de participação dos mais ricos ainda é bem inferior ao observado no Brasil, uma diferença brutal de quase 14 p.p. (27,8% contra 14%).

Comparada aos outros dois países pares de grande porte da Ásia, Índia e Indonésia, a participação dos mais ricos no Brasil é também muito superior. Para a Índia, as séries disponibilizadas datam desde 1922, sob o período do Império Britânico.[42] O pico de participação na renda nacional dos 1%, 0,1% e 0,01% mais ricos ocorreu antes de Segunda Guerra Mundial, quando atingiu 18%, 8% e 3%, respectivamente. O período nacionalista pós independência apresenta uma trajetória de declínio de participação do topo da hierarquia de rendas, que só apresenta tendência de nova escalada de desigualdade a partir dos anos 1980. Ainda assim, os níveis atingidos no final do século XX (1997-2000),[43] entre 9-11% para o estrato de 1%, entre 3,5%-4,5% para o de 0,1% e 1,5%-2% para o de 0,01%, estão longe da elevadíssima participação dos

41 Percentuais da população adulta brasileira que correspondem, respectivamente, a 1.425.208 pessoas, 142.521 pessoas, 14.252 pessoas e 1.425 pessoas. Vale observar que as pessoas de um grupo superior estão contidas nos grupos inferiores.

42 De 1858 a 1947. As series completas dos estratos superiores estão em Banerjee e Piketty (2011).

43 Últimos dados disponíveis da série.

estratos de renda superiores brasileiros, 25%, 11% e 4%, respectivamente. Para a Indonésia, as séries disponibilizadas são fragmentadas, mas datam também da década de 1920.[44] Semelhante à trajetória indiana, o pico de participação do topo das altas rendas ocorreu antes de Segunda Guerra Mundial, atingindo os 1% e 0,1% mais ricos, entre 20-22% e 6,5%-7% da renda nacional, respectivamente, no período 1930-1935. A retomada também ocorre a partir dos anos 1980, com um novo pico de 15% e 7% em 2000, e uma forte inflexão a partir daí até chegar a 9% e 2% no ano de 2004.

Por fim, a comparação do Brasil com os vizinhos da América do Sul, Argentina e Colômbia, além da África do Sul, não deixa de surpreender. São países com histórias de desigualdade tão traumáticas como a brasileira, especialmente a colombiana e sul-africana.

Quando se trata de mensurar a desigualdade pela participação dos estratos mais ricos da população, a Argentina também é muito desigual, porém, menos do que o Brasil. A longa série histórica da Argentina desde os anos 1930 ALVAREDO, 2010) mostra um pico de desigualdade no início da década de 1940, quando os 1% mais ricos chegam a se apropriar de mais de 25% da renda nacional. Em seguida, observa-se uma trajetória de redução da desigualdade até o início dos anos 1970 ao longo da era peronista, pela imposição de uma crescente taxação sobre as altas rendas, cuja taxa marginal de imposto atinge mais de 30%, considerada elevada para os padrões da América Latina. A partir da era militar, nos anos 1970, o país experimenta nova escalada de desigualdade concomitante à redução da tributação sobre os mais ricos, no entanto ainda distante do pico dos anos de 1940. No início dos anos 2000, a participação do último centésimo (os 1% mais ricos) atingiu entre 15-17%, em torno de 10 p.p. abaixo da observada no Brasil.

No caso da Colômbia e África do Sul, as séries do último centésimo, apresentadas por Morgan para a década de 2000, são de dados fiscais sem consolidação pelos dados das Contas Nacionais. Para 1910, o último ano do dado disponível para a Colômbia, a participação dos 1% mais ricos brasileiros foi 4 p.p. acima da participação dos colombianos e 6 p.p. acima daquela dos sul-africanos desse mesmo estrato (24% contra 20% e 18%, respectivamente),[45]

44 As series estão em Leigh e von der Eng (2011).

45 Pelos dados consolidados das Contas Nacionais pelo método DINA, a participação des-

mesmo que ambos os países tenham tido também nessa primeira década do século trajetórias ascendentes da desigualdade, medida pela participação do topo da hierarquia de rendas.

Uma nova geração de políticas públicas para o século XXI – como fica a periferia?

> Para regular o capitalismo patrimonial globalizado do século XXI, não basta repensar o modelo fiscal e social do século XX e adaptá-lo ao mundo de hoje. Uma reatualização adequada do modelo socialdemocrata e fiscal-liberal do século passado é indispensável [...] Contudo, para que a democracia possa retomar o controle do capitalismo financeiro globalizado neste novo século, também é necessário inventar novos instrumentos, adaptados aos desafios de hoje. O instrumento ideal seria um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma grande transparência financeira internacional. (PIKETTY, 2014, p. 501)

A proposta de Piketty de um imposto mundial, progressivo e anual sobre o capital, envolve todo o estoque de riqueza nas mãos das pessoas físicas, tributando mais os patrimônios maiores e incluindo os ativos imobiliários, financeiros ou corporativos, sem exceção. Segundo o autor, a cobertura geográfica deve abranger o mundo todo, ainda que de forma gradual, começando pelos países ricos, especialmente União Europeia e Estados Unidos. Isso para eliminar vazamentos fiscais e a guerra fiscal entre Estados Nacionais, concorrendo pela atração de capitais. Ou seja, sua eficácia dependeria de uma garantia de que as grandes fortunas não fizessem planejamento tributário transnacional, especialmente em paraísos fiscais. E sua abrangência social poderia atingir pessoas de patrimônios mais modestos, porém, com uma taxação mínima. O papel principal desse imposto "não é financiar o Estado social, mas regular o capitalismo... evitar uma espiral desigualadora sem fim e uma divergência

te centésimo no Brasil foi de 28%.

ilimitada das desigualdades patrimoniais, além de possibilitar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias". (PIKETTY, 2014, p. 504)

Dessa forma, sua efetividade dependeria de uma ampliação dos acordos internacionais sobre transmissões automáticas de informações bancárias de tal forma que o fisco local fosse capaz de calcular precisamente o patrimônio líquido de cada cidadão, baseado numa lógica de declaração pré-preenchida pelo governo, sistema já utilizado por vários países ricos para o imposto sobre a renda. O Estado fiscal do século XXI seria, portanto, constituído por um sistema tributário baseado no tripé imposto progressivo sobre a renda, sobre a herança e sobre o capital. O acréscimo do imposto sobre o capital se justifica, segundo o autor, pela lógica da contribuição visando à maior justiça tributária pelos princípios da proporcionalidade e da progressividade.

A lógica da contribuição busca capturar na tributação a diferença entre a renda econômica e a renda fiscal, ou seja, a renda econômica proveniente dos rendimentos dos ativos que não são convertidas em renda disponível para o consumo, que é o fluxo da renda efetivamente tributado. Uma vez não necessária toda a renda econômica para o consumo imediato das famílias de grandes fortunas, é mais conveniente do ponto de vista do planejamento tributário deixar

> [...] o resto do rendimento sobre a fortuna se acumular em uma holding familiar ou uma estrutura jurídica *ad hoc*, cuja missão é administrar um patrimônio dessa importância [...] O imposto sobre o capital permite, assim, complementar o imposto sobre a renda em todos os casos nos quais as pessoas possuam uma renda fiscal claramente insuficiente em comparação ao seu patrimônio. (PIKETTY, 2014, p. 511-512)

Uma nova geração de políticas públicas para o Estado social deve partir, portanto, da reforma do Estado fiscal, possibilitando a sustentabilidade financeira dessas políticas com o aumento da tributação proporcional e progressiva sobre os possuidores de riqueza. As reformas da previdência social, dos sistemas de saúde e educacional e das políticas de transferência de renda devem se adequar ao novo Estado social do século XXI, caracterizado pelo menor dinamismo do crescimento econômico, envelhecimento da estrutura etária, com a maior longevidade e menor taxa de fecundidade, sem perder,

no entanto, o objeto finalístico de reversão do processo de desigualdade predominante neste início do século.

O desafio dos países da periferia do sistema econômico mundial é como consolidar ou criar o Estado social, queimando etapas do Estado fiscal, passando de uma tributação regressiva para uma tributação proporcional e progressiva que inclua de uma só vez, além da tributação sobre a renda, a tributação sobre a herança e sobre o capital, objetivando uma transformação estrutural da desigualdade que até então tem sido uma realidade histórica imutável com enorme resistência do *status quo* à mudança.

SEGUNDA PARTE

MERCADO E INSTITUIÇÕES

Por que as nações fracassam?

O terceiro conjunto teórico, e não menos importante, é a contribuição institucionalista à teoria do desenvolvimento. Em particular, a equipe de pesquisa liderada por Daron Acemoglu busca responder a uma questão recorrente na história da civilização e absolutamente atual: por que a grande maioria das nações fracassa em seu desenvolvimento? As evidências históricas são de que a estrutura institucional de um país é o fator crítico limitador do progresso econômico e social, uma vez que impede o desenvolvimento das forças econômicas do mercado. Instituições econômicas e políticas são moldadas pela história de cada país, entendido como um território socialmente construído. Uma estrutura institucional baseada em instituições econômicas e políticas extrativas cria, reforça e aprofunda a desigualdade, dificultando o empreendedor e excluindo a grande maioria da população dos benefícios do crescimento econômico, que em si mesmo torna-se limitado e que não é sustentável no longo prazo. Cria-se um círculo vicioso da pobreza. Essa estrutura institucional é uma barreira histórica para o desenho e execução das políticas públicas. Instituições extrativas são incompatíveis com políticas públicas de bem-estar social. Em contraste, uma estrutura institucional inclusiva consegue incorporar a grande maioria nos benefícios do crescimento econômico, criando um círculo virtuoso entre fortalecimento do funcionamento do mercado e inclusão social na apropriação dos frutos desse crescimento. Instituições inclusivas são facilitadoras estruturais das políticas públicas de bem-estar social.

INSTITUIÇÕES INCLUSIVAS E INSTITUIÇÕES EXTRATIVAS

A dinâmica da prosperidade e do atraso

Para os autores da nova economia institucional do desenvolvimento,[1] as instituições são esquematicamente constituídas entre econômicas e políticas, que podem ser inclusivas ou extrativas. As instituições econômicas e políticas estão historicamente associadas. Em geral, a evolução de instituições políticas mais inclusivas é concomitante à evolução inclusiva das instituições econômicas. No entanto, as trajetórias dos países evidenciam que nem sempre essas evoluções são temporalmente convergentes, podendo haver convivência de Estados autoritários com instituições econômicas relativamente inclusivas, como o *status quo* institucional da Coreia até o final do século XX e de Singapura até os dias de hoje. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006)

1 Aqui definidos pela linha de pesquisa liderada por Daron Acemoglu e James Robinson (2006) no âmbito da economia institucional do desenvolvimento, protagonizada originalmente por Douglas North, especialmente seu trabalho seminal *Structure and Change in Economic History* (1981).

Instituições inclusivas *versus* instituições extrativas

De forma genérica, as instituições econômicas inclusivas são aquelas que permitem e incentivam a livre participação da ampla maioria da sociedade nas atividades econômicas, fazendo uso do melhor de seus talentos e habilidades sem restrição institucional de escolha dos indivíduos. Os parâmetros institucionais críticos são o direito irrestrito da propriedade privada e um sistema legal não enviesado, que supõe igualdade dos indivíduos perante a lei com regras e condutas sociais regidas por esta, ou seja, o imperativo da força da lei para todos os cidadãos. O aparato institucional do que convencionamos como Estado social[2] também está incorporado nessa definição de instituições econômicas inclusivas. Ou seja, para isso é necessário prover serviços essenciais para estabelecer um patamar mínimo de igualdade de oportunidades para os indivíduos, de tal forma que todos tenham capacitações mínimas para participar do jogo do mercado, que supõe a liberdade dos indivíduos de trocar e contratar livremente, especialmente sua força de trabalho. Esses serviços essenciais são considerados bens públicos, como educação, saúde e segurança. Uma vez reconhecida a impossibilidade do mercado de prover o serviço, cabe ao Estado oferecê-lo como um serviço público. No mundo contemporâneo, os serviços inscritos na Carta dos Direitos Humanos da ONU são considerados direitos universais providos como bens públicos. Em muitos países, como o Brasil, constam da carta constitucional como obrigação do poder público, uma vez que o mercado não é capaz de provê-los livremente e universalmente, de forma indiscriminada.

A necessidade da intervenção do Estado envolve, portanto, um aparato institucional de regulação e políticas que podem beneficiar a inclusão da maioria da população nas regras do mercado e mitigar os seus efeitos deletérios na distribuição desigual da renda nacional. Os efeitos deletérios da desigualdade estão supostos no jogo de mercado, uma vez que o direito da propriedade privada está garantido em lei. A presença do Estado social garante o patamar mínimo de igualdade de oportunidades, que deve permitir aos indivíduos, dentro de certos limites sociais, a livre escolha de carreiras

2 Usando a terminologia de Piketty (2014).

profissionais no mercado de trabalho e o direito de entrada em novos negócios, sem coerção do Estado.

A livre contratação no mercado de trabalho foi uma evolução crítica na história da humanidade, ainda que a concentração da propriedade privada do capital nas mãos de uma ínfima minoria da sociedade[3] continue a ser uma restrição institucional ao escopo de escolhas que dependem das necessidades de reprodução do capital.

A história do mundo do trabalho, após a revolução agrícola e anterior à livre contratação, foi a do trabalho forçado imposto pela elite economicamente dominante. (NORTH, 1981) Exemplos extremos são de sociedades escravagistas da era moderna, reintroduzidas em várias colônias após as grandes conquistas marítimas europeias a partir do século XVI. O exemplo da ilha de Barbados sob jugo colonial inglês ou o exemplo do vasto Brasil colonial português ou do Sul dos Estados Unidos até o século XIX são de sociedades escravagistas extrativistas do trabalho alheio. Como ilustram Acemoglu e Robinson (2012, p. 75), dos 60 mil habitantes de Barbados colonial, 39 mil eram escravos africanos em sua grande maioria pertencentes aos 175 maiores usineiros de cana-de-açúcar, que tinham segurança e garantia de seus direitos de propriedade das terras e dos escravos. Se um usineiro quisesse vender escravos, ele podia e tinha a justiça a seu favor para garantir essa venda ou qualquer outra transação contratual. Isso porque, dos 40 juízes da ilha, nada menos do que 29 eram usineiros, que também controlavam a força militar. As oito maiores patentes do oficialato eram de usineiros. O imperativo da força da lei estava dado pelo direito e garantia da propriedade privada exclusiva para a elite econômica da ilha.

As sociedades escravagistas da era moderna eram, portanto, estruturas institucionais voltadas para os interesses exclusivos da elite e da coroa que os sustentava, não provendo oportunidades econômicas para o conjunto da sociedade, em sua grande maioria sem direitos. Da mesma forma que no Brasil colonial, Barbados escravagista do século XVII não possuía instituições econômicas inclusivas. Suas instituições econômicas eram extrativas. Trata-se da garantia da lei para a minoria privilegiada, proprietária do trabalho

3 Como evidenciado por Piketty (2014), a riqueza detentora dos meios de produção está em geral concentrada por 1% da população no topo da hierarquia de rendas.

da maioria, a qual era destituída do direito de uso e comercialização de seu próprio trabalho. A oportunidade de mobilidade social era bloqueada pela instituição do regime de escravidão, o controle proprietário do trabalho alheio.

O trabalho forçado por meio da escravidão pura e simples ou por outros meios institucionais de exploração, como a *encomienda* ou *mita* na América Latina espanhola nos séculos XVI e XVII ou o *apartheid* na África do Sul do século XX, está, portanto, na base das instituições econômicas extrativas da história moderna sob o advento do capitalismo.

A *encomienda* no Novo Mundo era a principal instituição usada para controlar e impor a organização do trabalho indígena nos primórdios da colonização espanhola, tanto nos Andes quanto na Mesoamérica.[4] Ela consistia na dotação de trabalho e imposição de tributos a parcelas da população nativa para o espanhol colonizador, o *encomendero*. Em troca, a responsabilidade do *encomendero* era converter ao cristianismo os nativos sob sua tutela. Outra forma duradoura de trabalho forçado que havia na América espanhola foi a *mita*, instituída no coração do império Inca, incluindo sua capital, Cusco, que compreendia parte do atual Peru e quase toda a Bolívia de hoje. A força de trabalho necessária pela coroa espanhola para explorar as minas de prata nessa vasta região surgiu da reinvenção e adaptação da *mita*, uma instituição de trabalho Inca baseada no sistema de trabalho forçado em troca da sobrevivência. Segundo Acemoglu e Robinson (2012, p. 16), a *mita* se tornou o mais amplo e mais oneroso esquema de exploração do trabalho do período colonial espanhol, e só foi abolido no século XIX, em 1825. Até hoje existem diferenças substantivas de desenvolvimento entre províncias dentro e fora da região da *mita*, como as províncias vizinhas de Calca e Acomayo

4 Mesoamérica (cuja etimologia grega tem o significado aproximado de *América intermédia*) é o termo com que se denomina a região do continente americano que inclui aproximadamente o sul do México (a partir de uma linha que parte do rio Fuerte e que se prolonga para sul até aos vales do *bajío* mexicano, rumando depois para norte até ao rio Pánuco), e os territórios da Guatemala, El Salvador e Belize, bem como as porções ocidentais da Nicarágua, Honduras e Costa Rica. Várias civilizações pré-colombianas entre as mais avançadas e complexas de toda a América desenvolveram-se aqui ao longo dos séculos anteriores à conquista espanhola do México, incluindo olmecas, teotihuacanos, astecas e maias. Trata-se de uma macrorregião cultural de grande diversidade étnica e linguística, cuja unidade cultural está baseada no que Paul Kirchhoff definiu como o *complexo mesoamericano*. (MESOAMERICA, 2021)

nas altas montanhas dos Andes, ambas descendentes dos Incas. Apesar de produzirem as mesmas espécies de cereais, Acomayo sob o regime da *mita* produzia alimentos para garantir sua subsistência. Calca, fora da *mita*, produzia para vender no mercado. Ainda hoje o poder de compra da população de Acomayo continua um terço do poder de compra da população de Calca. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 18) Além desses regimes de exploração baseados no trabalho forçado, a coroa espanhola impunha tributos escorchantes sobre a população nativa, como a *encomienda*, um tributo fixo em prata pago por cabeça pela população adulta masculina. Outra instituição extrativa disseminada foi o *repartimiento de mercancias*, que impunha a venda de alimentos no mercado local a preços aviltantes fixados pela coroa. Essa rede institucional de extração da renda do trabalho alheio foi possível pela expropriação dos meios de produção dos indígenas nativos por métodos vis de pilhagem dos domicílios e de roubo e apropriação de terras.

Em suma, instituições econômicas extrativas são definidas como um aparato institucional de Estado designado para extrair rendas e riqueza da população do mundo do trabalho para o benefício de uma elite econômica instituída no poder. As formas de extração variaram ao longo da história. Como regra geral, baseiam-se em modos de coerção do trabalho, em que o trabalho forçado, em suas diversas modalidades, é sua forma extrema. A coerção também é reproduzível sob o regime de trabalho livre, dependendo do aparato legal de tributação e das regras das relações de trabalho e de sua efetividade.

A construção histórica de instituições econômicas extrativas na América Latina contrasta com a trajetória institucional da América do Norte anglo-saxônica, construída pelo desenvolvimento de instituições econômicas inclusivas, a despeito da cunha extrativista instalada no Sul dos Estados Unidos até a Guerra da Secessão, em 1861-1865. Não se trata aqui simplesmente de contrapor a colonização inglesa à colonização ibérica. Segundo os autores, os ingleses ficaram, na verdade, com as sobras da ocupação ibérica. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 19) Como ocupantes tardios do continente americano, não lhe restaram outra coisa: eles ocuparam a América do Norte não porque ela era atrativa, mas porque era tudo que estava disponível. As partes mais desejadas das américas eram os territórios da Mesoamérica e Andes, berço de civilizações milenares e, portanto, com um estoque significativo de

riqueza e população local, já moldada pelo regime de trabalho organizado sob um sistema produtivo de divisão de trabalho relativamente desenvolvido. Além disso, as américas mais próximas do Equador possuíam dotações de recursos naturais exploráveis muito mais abundantes do que na América do Norte. O cultivo de cereais já era uma prática agrícola desenvolvida pelos Incas, Maias e Astecas.[5] Além de garantia de provisão de alimentos localmente em volumes suficientes para massa dos colonizadores, as terras eram abundantes em recursos minerais, em particular pedras preciosas. O esquema institucional extrativo de trabalho forçado e abundância de recursos (humanos e naturais exploráveis e de alto valor) transformou a América ibérica em uma fonte de enriquecimento rápido para os conquistadores e a coroa metropolitana.

Esse esquema, baseado no binômio trabalho forçado e abundância de recursos não era reproduzível na América do Norte, pelo menos até o século XVIII, e quando foi possível, com o comércio de escravos, ficou territorialmente circunscrito ao Sul dos Estados Unidos. As estimativas de densidade populacional entre as duas américas à época da conquista espanhola mostram diferenças gritantes da oferta potencial de força de trabalho. A densidade populacional dos Estados Unidos era próxima de zero, se comparada à densidade das áreas da civilização antiga sob o domínio espanhol. Depois de tentativas fracassadas de estabelecer uma base colonial no século XVI, os ingleses finalmente fundaram o assentamento de Jamestown na Virgínia, em 1607. O primeiro plano dos colonizadores entrantes foi capturar o chefe indígena local e usá-lo como meio para obter provisões e coagir a população nativa para produzir alimentos e riqueza para eles. A princípio, os objetivos da coroa inglesa em nada diferiam da política colonialista dos reinados ibéricos. Pura e simplesmente seguiriam o esquema bem-sucedido do mercantilismo extrativista até então sob a liderança dos espanhóis e portugueses.

Um segundo plano teve que ser traçado após as fracassadas tentativas de atrair os arredios nativos escassamente distribuídos no território para o jugo dos colonizadores. Ao invés de uma rede urbana organizada, a ocupação

5 Essas três civilizações milenares têm sido objeto de estudos antropológicos e históricos de longo alcance. Por exemplo, o conhecido trabalho de Fernand Braudel (1970) *Civilização material e capitalismo, séculos XV-XVIII* insere-se nessa tradição.

territorial nativa era tribal, espalhada em áreas relativamente isoladas sem relações mercantis instituídas. A Virginia Company, outorgada pela coroa inglesa como administradora dos assentamentos, ainda tentou subjugar os colonos no lugar dos nativos, tentando impor o binômio trabalho forçado e abundância de recursos. Depois de doze anos, foi finalmente reconhecido que o binômio não funcionaria na colonização da América do Norte. Uma vez que não foi possível nem a coerção dos nativos nem a dos colonos, a única alternativa foi o estabelecimento de um sistema de incentivos. Em 1618 a companhia iniciou o sistema de distribuição de terras que marcou o processo de ocupação nos Estados Unidos. A cada colono masculino foi doado 50 acres de terra, fazendo jus a 50 acres adicionais a cada membro masculino da família ou ajudante que a unidade familiar trouxesse para Virginia. Os colonos foram liberados de seus contratos com a companhia, e suas casas recebidas como doação. Em 1619 uma Assembleia Geral foi introduzida garantindo a cada adulto masculino direito de expressão sobre as leis e instituições que governariam a colônia. Esse foi o início da instituição da democracia nos Estados Unidos. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 26)

A exemplo da ocupação da Virginia, a coroa inglesa tentou diversas vezes no século XVII estabelecer instituições altamente restritivas aos direitos econômicos e políticos dos colonos, buscando garantir privilégios à elite aristocrática estabelecida local, no mesmo esquema da colonização ibérica. Todas as tentativas fracassaram. A tentativa do Lorde Baltimore em Maryland foi criar uma sociedade aristocrática,[6] na qual a terra foi dividida em lotes de grandes extensões (milhares de acres) sob o usufruto e administração dos lordes. A premissa foi de que os lordes recrutariam arrendatários que trabalhariam a terra e pagariam rendas a eles. A tentativa de subjugar os colonos na Carolina foi similar. Oito proprietários de terra instituíram um documento constitucional de uma sociedade aristocrática, baseada no sistema hierárquico rígido de controle da terra pela elite e proibição de participação política dos colonos (os *leet-men*). A aristocracia foi dividida em duas castas (*landgraves* e *caziques*), às quais foram alocados lotes de 48 mil acres e 24 mil acres de terra, respectivamente. Foi criado um parlamento da aristocracia, que só poderia opinar após a aprovação dos oito proprietários controladores.

6 *Manorial society.*

Todas essas tentativas de criação de uma sociedade hierárquica rígida terminaram em revoltas dos colonos, que resultaram no reconhecimento pela coroa inglesa dos estados como colônia real. Já no início século XVIII, na década de 1720, todas as 13 colônias fundadoras dos Estados Unidos da América tinham uma estrutura de governo similar. Em todos os casos, havia um governador e uma assembleia franqueada aos colonos masculinos proprietários de terra. Mulheres, escravos e sem-terra não podiam votar. Para a época, esses direitos políticos franqueados ao sexo masculino eram considerados amplos, comparados aos do sistema monárquico absolutista predominante na Europa. Foram essas assembleias estaduais reunidas que formaram o Primeiro Congresso Continental de 1774, o prelúdio da independência dos Estados Unidos, em 1776. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 27-28)

Ainda que os princípios iluministas da Constituição de 1887 oriunda da independência tenham sido fundacionais da sociedade democrática norte-americana, as instituições econômicas extrativas baseadas no trabalho escravo só foram eliminadas nos estados do Sul após o fim da Guerra Civil em 1865. Mesmo assim, o aparato legal-institucional racista, instituições políticas tipicamente extrativas, só foram definitivamente eliminadas 100 anos depois, com as lutas pelos direitos civis dos negros dos anos 1950-1960. Essa cunha do atraso ligada ao arcabouço institucional do regime escravo, tornando trabalho, terra e capital propriedade exclusiva da elite econômica, evidencia como os processos históricos não são lineares. É paradoxal que a sociedade pioneira do Estado liberal de inspiração iluminista fosse a mesma do Estado tolerante ao regime escravo, inscrito na mesma carta constitucional iluminista de 1887. Ou seja, sob o arcabouço conceitual proposto, o Estado norte-americano conviveu por mais de 100 anos depois da independência com uma estrutura dual de instituições econômicas, uma inclusiva no Norte, baseada no regime liberal, e outra no Sul, baseada no regime escravo.

Como observam os autores, as instituições políticas da sociedade são uma determinante chave do resultado do jogo de progressão das instituições econômicas inclusivas ou de regressão. Foram elas que eliminaram a cunha escravocrata da constituição americana. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 79-83)

São as regras que governam os incentivos na política, a escolha dos governos e a distribuição do poder e dos direitos na sociedade. Se a distribuição

do poder é socialmente estreita e politicamente ilimitada, as instituições são absolutistas, permitindo o estabelecimento de instituições econômicas para o benefício exclusivo da elite dominante. Ao contrário, a distribuição ampla do poder político na sociedade, impondo restrições ao exercício do poder instituído, possibilita a construção de uma sociedade pluralista e politicamente inclusiva. Existe, portanto, uma conexão estreita entre instituições pluralistas e instituições econômicas inclusivas.

Além do pluralismo democrático e liberdades individuais, a emergência de instituições econômicas inclusivas está fortemente associada à criação de um Estado centralizado com autoridade legal e de fato, ou seja, instituído pelo “monopólio da violência legítima”.[7] Sem a autoridade institucional do Estado, não existe ordem nem a prevalência da lei na sociedade, criando uma instabilidade política-institucional que inviabiliza o funcionamento do mercado e compromete a segurança dos cidadãos. O funcionamento do mercado pressupõe garantia dos contratos, previsibilidade das regras e normas econômicas e regulação das atividades, como, por exemplo, regulação financeira e da mídia e controle das atividades de serviços de utilidade pública, como energia, água e saneamento, em geral feito contemporaneamente por agências reguladoras públicas. Em suma, os autores consideram as instituições políticas que são suficientemente centralizadas e pluralísticas como instituições políticas inclusivas. Quando ambas as condições não são satisfeitas, as instituições políticas são consideradas extrativas. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 81)

Historicamente, existe uma forte sinergia entre as instituições políticas e econômicas. Instituições políticas extrativas concentram o poder nas mãos de uma ínfima elite e colocam poucas restrições ao exercício desse poder. As instituições econômicas são, assim, estruturadas pela elite para extrair o máximo de recursos da sociedade. Os sistemas de extração de renda e riqueza só sobrevivem pela *manu militari*, as mãos de ferro do Estado opressor. A progressão da sociedade para instituições políticas inclusivas, com a democratização das instituições de representação e direitos individuais, tende a eliminar os regimes de expropriação do trabalho e a combater as barreiras à entrada de atividades monopolistas que operam como reservas de mercado,

7 Citação dos autores da famosa expressão de Max Weber.

transformando as instituições econômicas pelo processo de conquistas políticas da sociedade. A interação entre as instituições políticas e econômicas é retroalimentada. A progressão política pela pressão da sociedade ou pelo próprio mercado se dá quando novos interesses dominantes envolvem a ampliação do mercado, pela inclusão econômica de parcelas crescentes da sociedade até então excluídas como massa de consumo (demanda) proveniente de sua força de trabalho (oferta).

O controle exclusivo do poder político pelas elites conduz à escolha de instituições econômicas sem restrições ao processo extrativo. Alimenta ao mesmo tempo a criação de estruturas institucionais de perpetuação do poder, que politicamente possibilitam que economia extrativa enriqueça a elite. Existe, portanto, um entrelaçamento entre instituições políticas e econômicas extrativas que se apoiam uma na outra para perpetuar a elite. Historicamente, a progressão da sociedade para instituições econômicas inclusivas não suporta nem é suportada por instituições políticas extrativas, criando instabilidade institucional. Ou serão transformadas em instituições econômicas extrativas para a manutenção dos benefícios da elite que controla o poder, ou o dinamismo criado pelo crescimento econômico inclusivo tende a desestabilizar as instituições políticas extrativas. As instituições econômicas inclusivas tendem também a reduzir os benefícios que a elite governante tem em manter as restrições das instituições políticas pelo seu crescente custo político de não realizar concessões, uma vez que enfrentam competição no mercado para ampliação do escopo das atividades econômicas além do exclusivismo comercial. As forças econômicas emergentes pressionam para fazer valer a força da lei para garantir os contratos e os direitos de propriedade para segmentos crescentes da sociedade, cujos interesses não coincidem com os interesses econômicos da elite. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 82-83)

As transformações institucionais são, portanto, críticas para o futuro das nações. Nem sempre os povos mais prósperos se mantêm no curso da história, podendo enfrentar situações de reversão de trajetória e entrar num círculo vicioso regressivo. Por outro lado, povos mais atrasados podem por um acidente histórico ser beneficiados e entrar num círculo virtuoso de prosperidade, resultando no desenvolvimento de instituições políticas e econômicas inclusivas.

Lições da história: a reversão das trajetórias de prosperidade e atraso

O trabalho de Acemoglu, Johnson e Robinson (2002) ganhou notoriedade no início deste século por apresentar evidências empíricas robustas de reversão de trajetórias de prosperidade e atraso dos povos. No caso específico das Américas, tem sido sempre um desafio explicar a regressão de povos considerados no continente americano berços da civilização antiga, as civilizações da Mesoamérica e dos Andes, que abrangiam partes consideráveis da América Latina contemporânea onde foram edificados os impérios dos incas, astecas e maias, que em seus apogeus atingiram níveis de urbanização e densidade demográfica elevados, mesmo comparados aos da civilização moderna. Na direção reversa foi a progressão do subcontinente norte-americano, originalmente povoado por indígenas geograficamente dispersos e economicamente primitivos, com uma organização social tribal sem excedente e sem trocas mercantis. As evidências empíricas corroboram as evidências documentais da vasta historiografia sobre o tema, convergindo na identificação das diferentes formas de colonização europeia que criaram ou reproduziram estruturas institucionais decisivas para selarem as trajetórias de desenvolvimento das nações americanas.

Riqueza no passado e pobreza hoje

As trajetórias de desenvolvimento das nações possuem uma forte associação negativa entre a prosperidade econômica do passado e a de hoje. As evidências empíricas foram realizadas pelo uso da urbanização e da densidade populacional como indicadores da prosperidade econômica do passado (1500), o que é validado pelas pesquisas historiográficas. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1232)

Quando se usa a urbanização como a variável independente de prosperidade, os resultados mostram que: 1. a relação entre taxa de urbanização em 1500 (população que vivia em áreas urbanas de pelo menos 5 mil habitantes sobre a população total) e a variável dependente renda *per capita* em 1995 (paridade do poder de compra – PPC) é negativa e estatisticamente significativa para a amostra de 41 ex-colônias europeias; 2. uma taxa de urbanização

10 p.p. mais baixa em 1500 está associada com uma renda *per capita* duas vezes mais alta hoje, aproximadamente; 3. tal resultado não é uma reversão para a média (países mais ricos do que a média em 1500 revertendo de volta para a média), e sim uma reversão de posições entre países; 4. a exclusão dos países da África do Norte (com dados menos confiáveis) não altera o resultado; 5. a exclusão das Américas também não altera o resultado; 6. a introdução de *dummies* para os continentes para checar se a relação está sendo influenciada por diferenças entre eles também não altera o resultado. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1244-1248)

Por sua vez, o uso da densidade populacional como a variável independente de prosperidade mostra que: 1. a relação entre densidade populacional em 1500 (população por área de terra arável) e a variável dependente renda *per capita* em 1995 (PPC) é negativa e estatisticamente significativa para a amostra de 41 ex-colônias europeias; 2. uma densidade demográfica 10 p.p. mais alta em 1500 está associada aproximadamente à renda *per capita* 4 p.p. mais baixa hoje (por exemplo, a área geográfica que hoje correspondente à Bolívia era sete vezes mais densamente povoada do que a área correspondente à Argentina, enquanto que pela regressão, espera-se uma renda *per capita* argentina três vezes mais alta do que a boliviana, próxima ao hiato de renda *per capita* atualmente observado); 3. a variável densidade populacional do ano 1000 como instrumento da densidade populacional do ano 1500 (que isola o efeito da correlação interna do componente das diferenças de densidades no longo prazo, isto é, o componente da densidade populacional de 1500 que é correlacionado com a densidade do ano 1000) apresenta resultados muito similares ao do modelo básico – isto é, a especificação de mínimos quadros em dois estágios (2SLS) com variável instrumental *vis-à--vis* a dos mínimos quadros ordinários do modelo básico (OLS) –; 4. testes de robustez usando 14 civilizações ao invés de 41 países confirmam as mesmas conclusões do modelo básico, mostrando uma relação negativa entre prosperidade em 1500 e hoje;[8] 5. não existe uma reversão de posições entre países não colonizados pela Europa, pela regressão realizada para 43 países

8 Incluindo os incas, astecas, maias, indígenas sul-americanos, indígenas norte-americanos, esquimós, árabes (Norte da África), indus, polinésios, aborígenos australianos, malaios (Indonésia e Malásia), Filipinas, Vietnam-Camboja e Birmânia.

incluindo a Europa e outros países e a regressão apenas com os 32 países da Europa (incluindo Europa Oriental), neste caso, existindo uma relação positiva entre urbanização em 1500 e renda *per capita* hoje. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1248-1252)

A conclusão é que o fenômeno da reversão de posições entre as ex-colônias reflete um evento excepcional e é provável que esteja relacionado ao efeito do colonialismo europeu sobre essas sociedades.

O momento e a natureza da reversão

O momento em que a reversão de posições relativas efetivamente aconteceu é um fenômeno do final do século XVIII e início do século XIX, diretamente relacionado à industrialização. Dados de taxa de urbanização para os países do Novo Mundo indicam que os países americanos de baixa urbanização no século XVI, Argentina, Brasil, Canadá, Chile e Estados Unidos, superaram economicamente os países de alta urbanização da Mesoamérica e dos Andes, hoje constituídos por Bolívia, Equador, México, Peru e países da América Central, entre a segunda metade do século XVIII (1750) e a primeira metade do século XIX (1850).

Por sua vez, os dados de produção industrial *per capita* mostram a decolagem dos Estados Unidos, seguidos por Canadá, Austrália e Nova Zelândia, relativa ao Brasil, México e Índia a partir do final do século XVIII e início do século XIX, muito mais associado à forma que o colonialismo europeu construiu as instituições coloniais do que às diferenças de prosperidade no século XVI. Índia, Indonésia, Brasil e México eram mais ricos do que os Estados Unidos em 1700, mas ficaram para trás em torno de 1820. O crescimento da produtividade e da renda na América do Norte antes do século XVIII era limitado, período ainda fortemente dominado pela economia colonial extrativista. O período crítico de crescimento dos Estados Unidos foi entre 1840-1900, quando experimentou um salto no crescimento da produção *per capita* industrial (aumentou mais de quatro vezes), em contraste com um crescimento modesto da produção *per capita* da agricultura (aumentou 30%).

A hipótese da geografia *stricto sensu* é descartada como uma explicação plausível para a reversão. As evidências contrariam a hipótese de que a reversão se deveu à emergência de tecnologias agrícolas favoráveis a áreas de

clima temperado, superando as vantagens agrícolas naturais das áreas de clima tropical. As explicações baseadas em características geográficas que facilitaram ou inibiram a industrialização também não se verificam. Uma delas estaria relacionada aos custos de transporte menores nas regiões que decolaram industrialmente, pois várias regiões com menores custos de transporte, como as do Caribe, também não se industrializaram. Outra explicação descartada é a de dotação de alguns insumos-chave para a industrialização, como o carvão. Como se sabe, a disponibilidade de carvão existe em vários lugares independentemente do sucesso ou fracasso de entrada em tecnologias da industrialização.

A hipótese defendida pelos autores é a das instituições: sociedades com uma organização social que fornece incentivos para o investimento tendem a prosperar. Em particular, a importância do direito de propriedade para o sucesso das nações nessa abordagem institucionalista parece crítica, com base na premissa de Douglass North (1981) para o fato de que as instituições do direito de propriedade afetam a performance econômica. As chamadas instituições da propriedade privada são consideradas inclusivas, no sentido de que o conjunto de instituições políticas, econômicas e sociais garante que toda sociedade tenha o direto de propriedade. Dessa forma, o incentivo ao investimento está institucionalmente garantido. Em contrapartida, as instituições extrativas são moldadas por uma elite e grupos de interesses que expropriam e usurpam o direito de propriedade da sociedade, que fica impedida de explorar oportunidades de negócios e de atuar livremente no mercado de trabalho.

Dois são os requerimentos implícitos na definição de instituições inclusivas da propriedade privada. O primeiro é que as instituições devem prover direitos de propriedade seguros de tal forma que aqueles com oportunidades produtivas tenham a expectativa de receber retornos de seus investimentos e sejam encorajados a empreendê-los. O segundo é que a extensão do direito de propriedade no âmbito político inclui os direitos civis, num processo de retroalimentação entre conquistas políticas e econômicas na trajetória de construção de instituições inclusivas. Nesse caso, sem a garantia do direito de propriedade, os empreendedores imersos no sistema social fora da elite dominante se arriscam a serem expropriados pela elite após a realização de seus investimentos. Regras e regulações que beneficiem apenas a elite ensejam,

portanto, perspectivas restritivas para o crescimento de longo prazo. Nesse sentido, os direitos políticos podem também ser críticos para a garantia do direito de propriedade.

Historicamente as instituições de equilíbrio têm sido, na maioria das vezes, instituições extrativas, mesmo que não sejam estimuladoras do crescimento. No caso das ex-colônias, as instituições de equilíbrio foram desenhadas para maximizar a extração de rendas dos colonizadores, e não para maximizar o crescimento de longo prazo. Ao contrário, regras e regulações que beneficiem toda a sociedade ensejam perspectivas impulsionadoras do crescimento de longo prazo, ou seja, do desenvolvimento econômico.

A hipótese institucional também prevê que a organização da sociedade e seu aparato institucional tendem a persistir no tempo, criando inércia institucional. O argumento sobre a experiência do colonialismo europeu é que nas regiões anteriormente prósperas ele não apenas desmantelou as organizações sociais existentes, mas levou ao estabelecimento ou continuidade das instituições extrativas já existentes; e nas regiões anteriormente pobres predominou o estabelecimento de instituições de propriedade privada (inclusivas). O colonialismo europeu, portanto, realizou uma reversão institucional. A evidência histórica sustenta a noção de que o colonialismo europeu introduziu instituições relativamente melhores em regiões esparsamente povoadas e menos prósperas do que em regiões densamente povoadas e mais prósperas. Nessas regiões, os europeus estabeleceram ou assumiram instituições extrativas já existentes com o objetivo de extrair diretamente recursos, desenvolver sistemas de *plantation* ou mineração (especialmente de metais preciosos) e coletar impostos. Exemplos são a transferência de ouro e prata da América Latina nos séculos XVII e XVIII e o comércio de escravos do Atlântico, a extração de recursos naturais na África nos séculos XIX e XX, a agricultura de *plantation* no Caribe, Brasil e Indochina Francesa, o domínio britânico da Índia pela Companhia Britânica da Índia Oriental e o domínio holandês da Indonésia pela Companhia Holandesa da Índia Oriental. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1264)

A persistência temporal mostra que sociedades que tiverem empobrecimento relativo continuam submetidas a instituições extrativas hoje e, assim, estão num círculo vicioso da pobreza. Por outro lado, sociedades que são prósperas hoje tendem a se manter prósperas no futuro, num círculo virtuoso

do progresso. No entanto, se houver um evento disruptivo na organização da sociedade, esse evento poderá afetar o desempenho econômico.

Um ponto crítico para os autores é a prevalência explicativa da herança institucional:

> observe que o que de fato importa em nossa narrativa não é a pilhagem ou a extração direta de recursos pelas potências europeias, mas as consequências de longo prazo das instituições que foram estabelecidas para dar suporte ao processo de extração [...]. O fator distintivo dessas instituições extrativas foi a alta concentração de poder político nas mãos dos poucos que extraiam os recursos da grande maioria da população [...] baseado no trabalho forçado e opressão da população nativa. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1264, tradução nossa)

O que explica diferentes políticas de colonização? Por que a política extrativa era mais provável nas regiões mais prósperas?

1. A rentabilidade econômica das políticas alternativas: quando as instituições extrativas eram mais rentáveis, os colonizadores optaram por elas – 1. a abundância dos fatores densidade populacional e trabalho forçado nas minas e nas *plantations*; 2. no caso do comércio transatlântico de escravos entre a África e as Américas, "a alta densidade populacional da África criou uma oportunidade lucrativa para os mercadores de escravos fornecerem mão de obra para as *plantations* americanas"; 3. a existência de uma grande população significou também que já existiam sistemas de tributação instituídos, possibilitando aos europeus assumirem o controle desses sistemas para manter a imposição de altas taxas de impostos sobre a massa de agricultores e mineiros. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1265)
2. Se os europeus podiam se estabelecer em massa ou não: as instituições de direitos extensivos de propriedade privada (inclusivas) se desenvolveram nas regiões em que os europeus se estabeleceram em massa. Isso porque os colonos recém-assentados dos estratos mais baixos demandaram direitos e proteções similares

> aos da metrópole. Isso possibilitou conquistas políticas para a extensão horizontal do direito de propriedade para toda a sociedade. Nas regiões esparsamente povoadas foi viável o assentamento em massa de colonos europeus, que não competiam com os nativos. Outro aspecto é que a vinda em massa de colonos europeus era dificultada nas regiões densamente povoadas pela incidência de doenças transmissíveis, como malária e febre amarela, das quais não tinham imunidade. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2001)

A reversão institucional é evidenciada pela relação negativa entre urbanização (densidade populacional) em 1500 e instituições inclusivas contemporâneas. Foram usadas três medidas de instituições: proteção efetiva contra risco de expropriação (1985-1995) do Political Risk Services (*proxy* da segurança do direito de propriedade); restrições institucionais sobre a discricionariedade do poder executivo hoje do Gurr's Polity III (*proxy* da concentração de poder político); restrição sobre o poder executivo logo após a independência do Gurr Polity III (*proxy* da concentração de poder político no primeiro ano de independência). A conclusão é que os países nas regiões relativamente mais prósperas e densamente povoadas em 1500 terminaram com instituições piores, mais extrativas, depois da intervenção europeia. Assim, devem ser menos prósperos atualmente. A reversão das rendas relativas é consistente com esse resultado. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1268)

Na visão dos autores, a geografia física pode também ter sido relevante, porém subordinada à questão institucional: a incidência de doenças como barreira à entrada em massa de colonos europeus; áreas mais favoráveis às *plantations* (como a cana-de-açúcar) contribuíram para a formação das instituições extrativas, especialmente o trabalho escravo (caso do Brasil, do Sul dos Estados Unidos e das Antilhas).

Os testes empíricos sobre o momento da reversão estão associados à Revolução Industrial no final do século XVII e seu processo de difusão no século XIX. Foram realizados dois testes, um associando instituições e a reversão, e outro instituições e industrialização. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1269-1278)

No teste entre instituições e reversão a hipótese é que o coeficiente da variável urbanização (ou densidade populacional) em 1500 seja igual a zero ($\beta = 0$) na sua relação direta com a renda *per capita* hoje e que tenha apenas uma relação indireta via a variável instituições.[9] Os resultados são consistentes com a hipótese. Em todas as especificações foi rejeitada a hipótese de que a urbanização em 1500 tenha efeito direto sobre a renda *per capita* hoje, uma vez controlado o efeito das instituições. Isso dá suporte à noção de que a reversão na prosperidade econômica das nações reflete o efeito da prosperidade e da densidade populacional anterior operando através das instituições e políticas introduzidas pelos colonizadores europeus.

O teste entre instituições e industrialização baseia-se na premissa de que durante a era da indústria existem razões para esperar que diferenças institucionais importam muito mais para explicar as chances de sucesso da industrialização: 1. aqueles com capacidade empreendedora em geral não são membros da elite e, portanto, são refratários a realizar os investimentos, pois existe o risco de expropriação pela elite dada a não garantia do direito de propriedade; 2. a elite pode querer bloquear os investimentos nas novas atividades industriais, uma vez que não serão eles os beneficiários das novas atividades; 3. a elite pode querer bloquear os investimentos nas novas atividades industriais por temerem distúrbios políticos e a ameaça potencial ao seu poder político suscitado pelos novos interesses da industrialização. Isso acontece porque as novas tecnologias trazidas pela industrialização requerem uma ampla base de participação econômica. Assim, as instituições extrativas são inadequadas com a chegada de novas tecnologias da Revolução Industrial.

As evidências são de que as diferenças institucionais importam muito mais na era da indústria. O processo inicial de industrialização requer: 1. um volume de investimentos de uma parcela ampla de pessoas que não pertenciam à elite; 2. a emergência de novos empresários provenientes em sua grande maioria de camadas sociais de classe média de comerciantes, especuladores, empreendedores e inventores. A hipótese é que as sociedades mais bem equipadas com boas instituições devem ter levado vantagem na

9 A estratégia de estimação foi o uso de variável instrumental, usando como instrumento a taxa de mortalidade dos colonizadores, soldados, padres e marinheiros.

oportunidade de se industrializarem a partir do início do século XIX. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1273)

O teste empírico é baseado nos dados de PIB, instituições e industrialização do século XIX e início do século XX.[10] A produção industrial do Reino Unido foi usada como uma *proxy* da oportunidade para industrializar, a variável dependente é a renda *per capita* ou produção industrial *per capita* e a variável independente explicativa chave são dados do aparato institucional do país no tempo t, representado pela restrição ao poder executivo (Gurr Polity III). São incluídas variáveis para um conjunto de efeitos de tempo e de efeito país. O coeficiente de interesse é o que estabelece a interação entre boas instituições e a oportunidade para industrializar (medida pela produção industrial do Reino Unido). Um coeficiente positivo e estatisticamente significativo é interpretado como evidência da hipótese de que países com instituições inclusivas têm mais vantagens para aproveitar a oportunidade de se industrializar. O coeficiente complementar é o da relevância das instituições para a industrialização, parâmetro que mede diretamente o efeito das instituições sobre a industrialização. O resultado fornece um coeficiente de interação de 0,132, estatisticamente altamente significativo.[11] A produção industrial do Reino Unido subiu de 16 para 115 (índice de Bairoch) entre 1800 e 1913, enquanto a dos Estados Unidos de 9 para 126, e a da Índia caiu de 6 para 2. A diferença institucional média entre Estados Unidos e Índia no período é de 6. Assim, a estimativa prevê que a produção industrial dos Estados Unidos deveria aumentar 78 pontos percentuais acima da Índia, que representa pouco mais da metade da que efetivamente correu. Os resultados das outras especificações corroboram o resultado principal, fornecendo evidências estatisticamente robustas para a visão de que as instituições tiveram um papel importante no processo de crescimento econômico e na emergência da industrialização entre os ex-colônias europeias, e por esse canal, respondem pela parcela significativa das diferenças de renda entre esses países atualmente. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002, p. 1278)

A síntese das conclusões está descrita a seguir:

10 Regressão com dados em painel.

11 Especificada por mínimos quadrados ordinários (OLS).

1. Entre as regiões colonizadas pelas potências europeias nos últimos 550 anos, aquelas que eram relativamente ricas atualmente são relativamente pobres. As civilizações de Mesoamérica, Andes, Índia e Sudeste Asiático eram mais prósperas do que as da América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Cone Sul da América Latina. A intervenção europeia reverteu esse padrão.

2. As explicações baseadas em fatores estritamente geográficos não explicam essa reversão. Ao contrário, eles tenderiam a reforçar as diferenças existentes e não o processo de reversão.

3. A reversão institucional decorreu do diferencial de ganhos das estratégias de colonização diferentes propiciada pelo ambiente socioinstitucional estabelecido. Em regiões prósperas e densamente povoadas, os europeus introduziram ou mantiveram instituições extrativas previamente existentes para assegurar o trabalho forçado da população nativa na exploração das riquezas minerais e agrícola de grande escala (*plantations*), mantendo o sistema tributário já instituído. Em regiões esparsamente povoadas e pobres, os europeus se estabeleceram em grande número pelos colonos imigrantes, abrindo condições locais para conquistas progressivas em direção a instituições inclusivas, estendendo o direito de propriedade para os colonos e favorecendo o florescimento de instituições econômicas de mercado, estimulando atividades comerciais e industriais.

4. Essa reversão institucional colocou as sementes que germinaram a reversão das rendas relativas. No entanto, o ponto de virada foi viabilizado pela escala da reversão proveniente da oportunidade da industrialização no século XIX. As sociedades com instituições mais inclusivas tiveram vantagens comparativas para se aproveitarem da oportunidade da industrialização, pois as instituições econômicas incluíam um amplo segmento de pessoas em atividades mercantis, refletindo uma sociedade menos hierárquica e enrijecida em sua mobilidade. A era da indústria criou vantagens consideráveis para instituições econômicas mais inclusivas, garantidoras do direito de propriedade amplo.

O caso do Brasil, sob essa abordagem empírica do processo histórico, não se enquadra na reversão da posição relativa de sua prosperidade à época do descobrimento pelos portugueses, haja vista o atraso e a dispersão territorial da população indígena nativa baseada em atividades produtivas dispersas, rudimentares e de subsistência. A emergência de instituições extrativas

decorreu da exploração de diversas modalidades de *plantation* possíveis na diversidade edafoclimática[12] do vasto território combinado com a possibilidade de importação em massa do trabalho escravo, o que também ocorreu no Sul dos Estados Unidos, uma vez que o lucrativo comércio intercontinental de escravos ganhou escala. Até o século XVIII os níveis de renda *per capita* entre os dois países eram semelhantes. No entanto, o momento histórico para uma reversão institucional em direção a instituições mais inclusivas foi violentamente abortado pela coroa portuguesa. Isso porque as oportunidades da industrialização coincidiram com as grandes descobertas de metais preciosos de fácil exploração em diversas províncias minerais, localidades alvo da imposição portuguesa do exclusivo tributário e proibição peremptória de atividades industriais. A Inconfidência Mineira simboliza o momento culminante da impossibilidade de reversão institucional do país, já preso na armadilha da economia escravagista, em contraste com a experiência contenciosa americana, dividindo institucionalmente o país entre trabalho livre assalariado no Norte e trabalho escravo no Sul e, assim, possibilitando o momento de acumulação de forças da elite liberal abolicionista para a ruptura institucional.

Conflito político e mudança institucional: democracia *versus* autoritarismo[13]

Democracia *versus* autoritarismo sintetiza a dicotomia instituições políticas inclusivas *versus* instituições políticas extrativas. O *dégradé* entre esses dois extremos do espectro do poder político envolve progressões e regressões institucionais caracterizadas pela dinâmica do conflito político que enseja mudanças institucionais numa ou outra direção. Como regra geral, instituições

12 Condições relativas ao solo e ao clima, decorrentes da diversidade de biomas do país, que possibilitou a exploração extrativista em grande escala, como a do pau-brasil e da borracha e a grande diversidade de exploração de *plantations*, como a cana-de-açúcar, o algodão e o café.

13 Baseado especialmente em Acemoglu e Robinson (2006). O termo autoritarismo é uma tradução livre de “*nondemocracy*”, se adequando melhor conceitualmente ao sentido usado pelos autores do que “não democracia”.

econômicas mais inclusivas favorecem mudanças político-institucionais progressivas, enquanto instituições econômicas extrativas favorecem a perpetuação de estruturas político-institucionais excludentes e autoritárias. Da mesma forma, mudanças político-institucionais progressivas com participação popular favorecem instituições de mercado mais inclusivas, que envolvem a eliminação das diversas modalidades de trabalho forçado e de atividades extrativistas, em geral associadas a privilégios como exclusivos comerciais e monopólios privados e a criação de instituições econômicas favoráveis à industrialização e ao progresso técnico associadas aos valores da meritocracia do mercado de trabalho.

A mudança político-institucional se dá a partir de quatro trajetórias de desenvolvimento político:

1. A primeira é a que conduz do autoritarismo para a democracia, gradualmente, mas inexoravelmente, uma trajetória irreversível. Uma vez criada, a democracia nunca é ameaçada, ela dura e se consolida. O exemplo histórico dos autores é a Grã-Bretanha.
2. A segunda é a que conduz também para a democracia, a qual, no entanto, uma vez criada rapidamente colapsa, regredindo para o autoritarismo. A sequência são intermitências cíclicas entre autoritarismo prolongado e lampejos de democracia. Aqui o exemplo histórico dos autores é a experiência política da Argentina ao longo do século XX.
3. A terceira é a que mantém o autoritarismo como instituição de poder político, e a democracia nunca é criada porque a sociedade conseguiu uma relativa igualdade social e prosperidade que garantem a manutenção da estabilidade do *status quo* político autoritário sem maiores questionamentos das forças de oposição. O sistema político não é ameaçado porque as pessoas estão suficientemente satisfeitas sob as instituições políticas extrativas. A dinâmica política de Singapura exemplifica essa trajetória de acomodação e conformismo.
4. A quarta trajetória é a do autoritarismo opressivo e violento, numa sociedade altamente iníqua e de exploração, o que torna a perspectiva democrática ameaçadora para a elite política

> dominante, que usa todos os meios possíveis para se manter no poder. O exemplo desse *status quo* tirânico é a África do Sul do regime do *apartheid* ao longo do século XX. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 1)

A estrutura analítica utilizada pelos autores para explicar a criação e consolidação da democracia possui três bases construtivas:

1. A abordagem possui um fundamento econômico que enfatiza os incentivos individuais como determinantes das atitudes políticas, supondo que as pessoas agem estrategicamente no sentido da Teoria dos Jogos;[14]

14 Assim descreve de forma jornalística mas elucidativa a revista *Exame* de 8 de agosto 2014 sobre John Nash e a Teoria do Jogos: “Muito antes de se tornar conhecido do público geral por ter sua história contada no filme *Uma mente brilhante*, de 2001, John Forbes Nash Jr. ganhou notoriedade no mundo acadêmico por suas contribuições à Teoria dos Jogos, área sistematizada em 1944 pelo matemático John von Neumann (1903-1957) e pelo economista Oskar Morgenstern (1902-1977) [...]. Originalmente, os trabalhos na área utilizavam jogos em que os participantes precisavam fazer escolhas com base nas decisões dos seus oponentes, e os pesquisadores estudavam funções matemáticas que explicariam a competição ou a cooperação entre os jogadores. A pesquisa de Nash determinou o ponto de equilíbrio dessa relação, que passou a ser conhecido como Equilíbrio de Nash... O Equilíbrio de Nash é a solução em que nenhum jogador pode melhorar seu resultado com uma ação unilateral. Nesse caso, se um acusado que tende a delatar o outro muda unilateralmente sua estratégia e decide colaborar com a polícia, ele perde no jogo e é preso. O conceito proposto pelo matemático é considerado fundamental na Teoria dos Jogos e é um dos métodos mais usados nas Ciências Sociais para estimar o resultado de uma interação estratégica”. Especificamente, o trabalho com jogos repetitivos possibilita entender a transferência de poder entre indivíduos sob condições de equilíbrio: “os vários jogadores participantes não foram orientados sobre como deveriam reagir ao comportamento daqueles com quem estavam interagindo. A interação foi sendo repetida mais e mais ao longo do jogo até que, naturalmente, os participantes passaram a incentivar o cooperativismo entre si, formando coalizões [...] Durante o processo, Nash observou o comportamento dos jogadores quanto às transferências de poder realizadas na formação das coalizões, a aceitação por parte de alguns deles e a distribuição de recompensas por parte dos favorecidos. A aceitação dependia das gratificações. E jogadores com forças diferentes poderiam aceitar uma transferência de poder para outro participante, caso fossem recompensados por isso, afirmou. O experimento permitiu a Nash colocar o processo real de formação de coalizões e seus métodos de aceitação em um modelo matemático”.

2. A ênfase na importância fundamental do conflito. Grupos diferentes, algumas vezes classes sociais, possuem interesses opostos relativos a resultados políticos, e esses se traduzem em interesses opostos sobre o formato das instituições políticas, as quais determinam os resultados políticos;
3. A hipótese de que as instituições políticas possuem um papel central na solução de problemas relativos a compromissos pelo fato de afetarem diretamente a distribuição futura do chamado poder político de direito. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. xii)

A abordagem da escolha racional e do individualismo metodológico

Segundo a concepção da escolha racional, os indivíduos agem sempre racionalmente mesmo no âmbito de ações coletivas de grupos sociais. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 19-20) Isso porque possuem preferências bem definidas sobre as consequências e os resultados de suas ações. Assim, avaliam várias opções diferentes, incluindo a democracia *versus* autoritarismo, de acordo com as avaliações sobre as suas consequências econômicas e sociais. Dessa forma, os indivíduos agem estrategicamente na forma de um jogo. A Teoria dos Jogos estuda as situações com múltiplos tomadores de decisão, que interagem estrategicamente de tal forma que os indivíduos escolhem entre várias estratégias com conhecimento prévio de suas consequências.

Espera-se, portanto, que a escolha de regime político pelos indivíduos e grupos de interesses que estão vinculados surja das consequências esperadas que o regime escolhido pode entregar. Se a expectativa for mais renda esperada pelo regime democrático, os indivíduos vão preferir a democracia relativa ao autoritarismo. Grupos sociais distintos podem ter expectativas diferentes sobre o regime mais propenso a atender sua expectativa de renda maior. As preferências de regime político são, portanto, derivadas das consequências esperadas desses regimes para atendimento de seus interesses. Ainda que as preferências ideológicas afetem as escolhas dos indivíduos e

grupos sociais, as preferências de regime político são derivadas, primordialmente, das consequências econômicas e sociais esperadas.[15]

A importância fundamental do conflito

A política é inerentemente conflituosa. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 20-21) A maioria das escolhas políticas cria conflito distributivo, de tal forma que determinada política pública beneficia determinado grupo, enquanto outras podem beneficiar outros grupos. O conflito político entre grupos envolve geralmente disputa entre políticas públicas alternativas e excludentes, como propostas conflitantes de reforma tributária ou previdenciária. Toda escolha de políticas públicas pressupõe, portanto, ganhadores e perdedores. A discussão do conflito entre grupos sociais sob a abordagem da escolha racional é possível se os indivíduos agem coletivamente mesmo quando há conflitos intragrupo, desde que se possa solucioná-los. O foco nos grupos sociais como atores políticos-chave é baseado na premissa de que os grupos constituem a força mais importante do conflito político e da mudança institucional, pelo exercício do poder político que acumularem na sociedade. O poder político é, portanto, a capacidade de um grupo obter suas políticas preferidas contra a resistência de outros grupos. Quanto mais poder político um grupo tem, mais ele se beneficiará das políticas públicas e ações governamentais.

O poder político pode ser de dois tipos. O *poder político de fato* emana do uso da força por um grupo social para exercê-lo sobre outros grupos sociais ou sobre a sociedade como um todo. As quadrilhas armadas do crime organizado, por exemplo, exercem seu poder sobre a sociedade pelo uso da força bruta de seus exércitos particulares. Um exemplo mais ameno e democrático é o uso da greve pela força em regimes autoritários em que o direito de greve é ilegal. Isso ocorreu no Brasil e outros países com regimes militares ditatoriais em que a classe trabalhadora impôs a greve para defender seus direitos trabalhistas e, posteriormente, ultrapassou essa barreira para se engajar na luta pelas liberdades democráticas e pelo fim desses regimes. Uma vez reconhecido em lei o

15 Segundo Douglass North, a ideologia é condição decisiva para coibir a prevalência do "*free rider*" e garantir a coesão-organização social. No entanto, pode não ser suficiente para determinar as escolhas políticas dentro da sociedade organizada. (NORTH, 1981, p. 45-58)

direito de greve, o seu exercício significa o uso do *poder político de direito*, nesse caso surgido de uma mudança política que institucionalizou o poder político de fato, o transformando em poder político de direito. Portanto, o tipo de poder político emanado pelas instituições políticas é o *de direito*. O poder político real é uma combinação do de fato e o de direito, dependendo do peso de cada um dos vários fatores relacionados à correlação de forças presente na sociedade.

O papel central das instituições políticas na construção do compromisso social

As instituições políticas são os arranjos sociais que estruturam o poder político de direito. O núcleo das instituições políticas inclusivas são as instituições da democracia que definem os indivíduos e grupos sociais que podem participar do jogo democrático, e quais são as regras desse jogo. Em particular, são as instituições da democracia que definem o sistema sufragista de eleitores e elegíveis e o processo de tomada de decisões da sociedade, que pode mesclar participação indireta pelo voto de representação e participação direta pelo voto individual, na forma plebiscitária ou local-setorial. Ou seja, o papel central da democracia é sua capacidade institucional de alocar poder político de direito dentro da sociedade, de tal forma que a maioria exerça sua força majoritária. Relativamente ao regime autoritário, a democracia aloca mais poder político de direito para a maioria dos cidadãos. Uma questão-chave da construção institucional é a transição do autoritarismo para a democracia, isto é, o processo da democratização.

A democratização e a consolidação democrática

A transição democrática é chave na teoria dos autores, pois coloca a mudança institucional como condição indispensável para transformar o poder político de fato em poder político de direito. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 23-31) A motivação política para a mudança baseia-se na ideia de que as elites e os cidadãos se importam não apenas com as políticas vigentes de hoje, como com as que estarão vigentes amanhã. Nada garante que as políticas de hoje preferidas pelos cidadãos serão mantidas e adotadas no futuro. Se essas de hoje são sustentadas pelo poder político de fato, uma eventual mudança da correlação

de forças favorável às elites pode comprometê-las. Uma vez que as instituições pela sua natureza são duráveis, a inércia institucional tende à preservação das instituições. Se as instituições de hoje são autoritárias, elas tenderão a se manter autoritárias amanhã. Ou seja, o poder político de fato não garante *per se* que as políticas preferidas de hoje serão mantidas, pois a inércia institucional reproduz o *status quo* das políticas da elite, e não das políticas preferidas pelos cidadãos. Instituições não democráticas espelham os interesses da elite. Portanto, o *status quo* institucional fornece suporte legal para a regressão das políticas preferidas pelos cidadãos para atender aos interesses estabelecidos.

A mudança institucional torna-se dessa forma imperativa para consolidar conquistas de políticas públicas cidadãs até então sustentadas por uma correlação de forças favorável refletida no poder político de fato, que por definição possui uma natureza transitória. Elas serão mantidas apenas com a transformação do poder político de fato em poder político de direito, possível pela introdução de instituições democráticas em substituição a instituições autoritárias, única via garantidora da alocação futura de poder político. O processo de transição para a democracia é materializado, portanto, pela mudança das instituições políticas baseada em direitos políticos universais: "os cidadãos gostariam de preservar o poder político que possuem hoje mudando as instituições políticas – especificamente pela introdução da democracia e maior representação deles mesmos – porque sem a mudança institucional é improvável que seu poder de hoje possa persistir". (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 25, tradução nossa)

A transferência de poder político para os cidadãos apenas será crível se houver mudança na alocação futura desse poder. Isso é precisamente o que a transição democrática faz. Ela muda o poder político de direito da elite para os cidadãos, criando assim um compromisso crível para políticas futuras pró-maioria. Esse é o papel que as instituições políticas assumem ao alocar poder e conduzir a compromissos críveis de difícil reversão. No entanto, a não ser que a maioria da população imponha a mudança institucional pelo seu poder político de fato, no limite com a ameaça de uma revolução, a elite tende a procrastinar e só se moverá para frente sob riscos de perdas econômicas e políticas significativas. Uma vez que promessas sob o sistema político vigente não são críveis, é impositiva a transferência de poder político de direito para a maioria, constituído pela democratização.

As evidências históricas mostram que os movimentos em direção à democracia acontecem em face a situações de grave conflito social e mesmo ameaça revolucionária. A democracia não é cedida pela elite pela mudança de seus valores políticos conservadores para valores mais favoreceis à maior participação popular: "ela é demandada pelos despossuídos como um meio de obter poder político e assim garantir uma participação maior nos benefícios econômicos do sistema". (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 29, tradução nossa) Na balança de decisão da elite estão os custos e benefícios das concessões institucionais. Se o risco da repressão fracassar for muito alto, será preferível ceder gradualmente em direção à democratização. Somente sob certas circunstâncias a repressão será atrativa. A democracia surge quando as concessões pontuais não são mais críveis e a repressão não é mais atrativa, porque é de custo elevado para os interesses estabelecidos.

A maior estratificação da sociedade pode cumprir em geral papel relevante na democratização. A dicotomia elite *versus* despossuídos tende a ser politicamente atenuada e alterada pela existência de uma classe média numericamente significativa e politicamente influente nos desdobramentos de crises institucionais originadas de revoltas e ameaças de rupturas institucionais. Os movimentos políticos organizados da sociedade civil possuem uma presença marcante de segmentos da classe média em sua liderança, inclusive aqueles de cunho mais marcadamente revolucionário e partidário. Por possuir uma posição social mais confortável (com rendas mais elevadas e nível educacional maior) a classe média tende a ser catalizadora no processo democrático.[16] A experiência histórica de democratização na Europa Ocidental no século XIX e início do XX, especialmente na universalização de direito de voto, evidencia a dinâmica política liderada pela classe média, que tendeu a ser cooptada pela elite, a qual, dessa forma, limitou a extensão do voto para as parcelas intermediárias da sociedade, por meio de travas de renda, escolaridade e gênero. O quadro final foi um processo gradual de franquia do voto, primeiro para segmentos da classe média, como o masculino, para os mais escolarizados, e mais tarde para o conjunto da população. Esse papel de liderança tem, assim, uma outra face, que é a função da classe média

16 Por exemplo, o movimento massivo das "Diretas Já" para derrubar o regime militar no Brasil na primeira metade dos anos 1980 evidencia esse processo.

de amortecedora de conflitos. Sua presença como uma camada afluente e numerosa da sociedade pode atenuar o conflito distributivo e limitar a extensão de políticas universalizantes, como, por exemplo, o ensino público gratuito superior com restrição de entrada pelo mérito escolar, aproximando suas demandas às da elite. Portanto, as camadas médias podem limitar a extensão das mudanças de políticas públicas induzidas pela democracia, o que pode tornar a democratização mais atrativa para as elites do que a repressão pura e simples. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 39)

Uma vez em curso o processo de democratização, surge a questão crítica da consolidação democrática. Como é bem conhecido na história da América Latina, os riscos de golpe para uma regressão autoritária são altos e em grande medida dependem da força e da tradição de organização da sociedade civil. A consolidação só ocorrerá se o conjunto de instituições democráticas durar no tempo. A teoria proposta pelos autores é que a solução da dicotomia consolidação democrática ou golpe está baseada em diferentes atitudes da elite, da classe média e da população pobre, política e economicamente despossuída. Ainda que os despossuídos associem-se à classe média por demandas pró-democracia, esta camada intermediária pode limitar a redistribuição política e econômica na sociedade, facilitando a consolidação com o consentimento da elite. Por outro lado, quando a situação favorecer o apoio militar aos desejos antidemocráticos da elite, a turbulência política tende a atrair o apoio da classe média para os militares assumirem o poder. Nesse caso, elite e parte substantiva da classe média podem apoiar o golpe para mudar novamente o balanço de forças na sociedade. Assim, a consolidação democrática é o único caminho capaz de universalização social da política e a única garantia institucional possível para a irreversibilidade das instituições políticas inclusivas. A consolidação abre caminho para a reversão da desigualdade, com a instituição do Estado social e consolidação das instituições econômicas inclusivas.

O papel da desigualdade na democratização e consolidação

A extrema desigualdade radicaliza a insatisfação de injustiça dos despossuídos e parcelas mais empobrecidas da classe média e a resistência a mudanças da elite. Nesse sentido, estimula as demandas de participação popular

pró-democracia e sua aversão pela elite, pois a reversão da desigualdade envolve custos elevados relacionados a demandas por redistribuição tributária e estabelecimento de políticas inclusivas e de direitos políticos. Se a desigualdade inerente ao capitalismo gera naturalmente conflito distributivo, sua exacerbação ocorre em geral sob sistemas políticos autoritários, baseados em instituições políticas que excluem a participação popular. Quando a desigualdade aumenta e a democracia fica mais custosa para a elite, a repressão fica mais atrativa, de tal forma que a desigualdade extrema desencoraja a elite para a trajetória da democratização e a torna mais improvável.

Os autores descobriram que historicamente existe uma relação de U invertido entre desigualdade e a probabilidade de transição para a democracia. Em sociedades mais igualitárias, como as exemplificadas pelos tigres do Sudeste Asiático,[17] a mudança político-institucional não é suficientemente atrativa para os cidadãos. Não existem grandes desafios para os sistemas autoritários relativamente pouco repressivos, e qualquer desafio do sistema relacionado ao conflito distributivo pode ser resolvido com medidas paliativas, como uma redistribuição limitada com a introdução de alguma proporcionalidade ou progressividade tributária. Ou seja, o baixo nível de desigualdade garante aos indivíduos acesso aos benefícios provenientes da estrutura da economia e de seu desempenho. Os ganhos do crescimento são distribuídos para a sociedade, mesmo que desigualmente. Todos ganham em termos absolutos, ainda que os mais ricos possam ganhar relativamente mais. Baixa desigualdade gera, portanto, conformismo, e o custo político de preservação do regime autoritário é relativamente pequeno. O contraste são as sociedades de extrema desigualdade, como a África do Sul do *Apartheid* no século XX. Nesse caso, o custo político de preservação do regime autoritário tende a ser baixo relativamente aos benefícios econômicos, pois a transição democrática significaria grandes perdas redistributivas. Portanto, uma sociedade altamente desigual tende a um estado autoritário repressivo, em que a dicotomia barbárie ou revolução são as soluções extremas do conflito distributivo. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, p. 35-38)

17 Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong, ainda que este último não constitua um país independente, sendo uma região administrativa especial da República Popular da China.

Em suma, o formato U invertido significa que em sociedades mais igualitárias a probabilidade da transição de um regime autoritário para um regime democrático é pequena e tende a aumentar quanto mais iníqua for a sociedade. Essa probabilidade atinge seu ponto máximo quando a sociedade possui um nível intermediário de desigualdade. Ou seja, a maior probabilidade de transição democrática se dá nos níveis intermediários de desigualdade. A partir desse ponto máximo a probabilidade da transição experimenta uma inflexão e torna-se decrescente, com o aumento da desigualdade, pois a relação custo-benefício da democratização é crescente para a elite, que tende, assim, a optar pela manutenção do *status quo* institucional de um Estado repressivo e extrativo. A solução do conflito distributivo tende a se dar pela ruptura institucional da revolução contra a barbárie, a não ser que surja uma liderança do quilate de Nelson Mandela para liderar uma transição democrática negociada relativamente pacífica, como vivenciou a África do Sul nos anos 1990. Surge a partir daí a chance histórica de uma consolidação da democracia em sua plenitude, abrindo o caminho para instituições inclusivas que favoreçam um círculo virtuoso do crescimento e a consequente redução da desigualdade. No entanto, muitas nações fracassam nessa trajetória da transição institucional e podem cair na armadilha do círculo vicioso do atraso, acentuando de forma exacerbada a natureza desigual do sistema sob a égide do capital.

Por que as nações fracassam hoje? Círculo virtuoso da prosperidade e círculo vicioso do atraso

Como já deve estar claro, as instituições econômicas e políticas inclusivas não emergem espontaneamente, mas são fruto de um processo social longo e muitas vezes tortuoso, com avanços e retrocessos e desfecho indefinido, em que a solução do conflito distributivo depende da correlação de forças sociais. Ou seja, essas instituições frequentemente são o resultado do conflito entre as elites dominantes que resistem ao crescimento econômico, quando este implica em extensão do direito de propriedade e da livre iniciativa que ameaçam seu exclusivo comercial, e à mudança política e, do outro lado, aqueles que desejam limitar o poder político e econômico dessa elite. O ponto analítico relevante enfatizado pelos autores (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012) é que a inflexão de instituições extrativas para instituições inclusivas acontece em

momentos cruciais da história das nações, como foi a Revolução Gloriosa na Inglaterra na segunda metade do século XVII e a Revolução Francesa no final do século XVIII. Esses momentos de inflexão acontecem quando uma série de fatores enfraquecem o controle do poder pelas elites estabelecidas, tornam seus oponentes mais fortes e criam incentivos para a emergência de sociedades mais pluralistas. Sob a ótica dos autores, o resultado do conflito político nunca é certo, mesmo que numa visão histórica distante possa parecer que tenha sido inevitável. A trajetória da história é sempre incerta, contingente.

Círculo virtuoso da prosperidade: instituições inclusivas

No entanto, uma vez estabelecida, a estrutura institucional inclusiva tende a criar um círculo virtuoso de desenvolvimento, num processo de retroalimentação que possibilita o enraizamento dessas instituições, que tendem a persistir e se consolidar, abrindo espaço a um processo dinâmico de expansão e aprimoramento. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 332)

O círculo virtuoso funciona por diversos mecanismos que estimulam a prosperidade por autopropulsão e impedem os esforços das elites resistentes para destruir a progressão institucional. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012) O primeiro mecanismo é dado pela lógica de funcionamento das instituições políticas pluralistas. Uma vez que o enraizamento institucional vai se aprofundando, fica muito difícil usurpar o poder, quer seja de um ditador e mesmo de um presidente do Poder Executivo bem-intencionado, mas invasivo sobre as prerrogativas dos outros dois poderes.[18] O pluralismo democrático consagra a noção da força da lei, o princípio de que a lei é aplicada igualmente para todos, sem exceção. Esse princípio abre as portas para uma maior participação das pessoas no processo político, significando maior inclusão nos processos de tomada de decisão da sociedade, que inclui mecanismos de participação direta que ultrapassam a forma indireta da representação parlamentar pelo voto. Nesse sentido, as pessoas não são apenas iguais perante a lei, como também perante o sistema político. Como salientam os autores,

18 Como ilustra bem o contencioso entre o presidente Franklin Roosevelt e a Suprema Corte dos Estados Unidos no processo de implantação do *New Deal* nos anos 1930 da Grande Depressão.

esse foi um dos princípios que tornou difícil para o sistema político britânico vigente resistir ao poderoso movimento pela universalização do voto ao longo do século XIX, abrindo o caminho para o seu franqueamento gradual para todos os adultos, inclusive as mulheres. Movimento semelhante ocorreu nos Estados Unidos na segunda metade do século XIX e início do século XX em relação ao direito de voto das mulheres, resultando no seu franqueamento nos anos 1920. (GRANT, 2017, p. 113-140)

O segundo mecanismo de retroalimentação é a interação entre instituições políticas inclusivas e instituições econômicas inclusivas. Isso porque estas últimas removem as mais notórias relações econômicas extrativas, como as diversas formas de trabalho forçado e as formas de exclusivo comercial, especialmente os monopólios, reduzindo o espaço político para eventuais usurpadores do poder em busca de privilégios econômicos. Os exemplos contrastantes são as experiências históricas da Grã-Bretanha e as dos impérios Austro-húngaro e Russo. Por um lado, o processo gradual e crescente de acumulação de avanços políticos na Grã-Bretanha concomitante à consolidação das instituições econômicas liberais no século XIX, fazendo com que a prosperidade econômica tornasse irreversíveis as conquistas políticas. Por outro lado, os regimes absolutistas desses impérios que perduraram ao longo do século XIX foram altamente repressivos aos movimentos industrializantes de introdução de tecnologias manufatureiras, que ameaçavam a base econômica extrativa desses regimes fundada na servidão. As demandas por maior participação política no final do século foram duramente reprimidas, uma vez que a elite dominante tinha muito a perder com compartilhamento do poder, mesmo se apenas fosse incluída a elite econômica emergente da burguesia pró industrialização.

Finalmente, mas não menos relevante, as instituições políticas inclusivas supõem imprensa livre, impedindo o controle das informações pelo uso do poder econômico. Liberdade de imprensa, assim, não é compatível com o monopólio dos meios de comunicação nas diversas modalidades de mídia. A informação, como um bem público da democracia, como qualquer outro bem público, exige regulação antitruste contra o abuso do poder econômico.

O círculo virtuoso, em suma, embora incerto em sua trajetória de construção institucional, tende a se consolidar a partir de um ponto de inflexão dado por um acontecimento crucial, ainda que contingente, que proporcione uma ruptura definitiva com o passado institucional extrativista e a

progressão para a nova institucionalidade, liberando as forças dinâmicas de maior inclusão política e econômica. Quanto maiores os avanços conquistados, menores as chances de regressão institucional.

Círculo vicioso do atraso: instituições extrativas

Da mesma forma que os círculos virtuosos fazem com que as instituições inclusivas persistam, os círculos viciosos criam forças poderosas para a persistência das instituições extrativas. A história não é uma fatalidade e os círculos viciosos não são inquebrantáveis, porém são resistentes. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 365) Isso porque criam um poderoso processo de retroalimentação negativa, com as instituições políticas extrativas alimentando as instituições econômicas extrativas, as quais, por sua vez, realimentam a persistência das instituições políticas autoritárias.

Existem várias formas de reprodução e perpetuação das instituições extrativas. A primeira é a forma tradicional de que a elite que as controlam e que se beneficiam delas persiste no poder, como aconteceu no Sul dos Estados Unidos após a Guerra Civil, que eliminou a escravidão, mas não foi capaz de destruir o poder político local da elite dominante dos grandes proprietários de terra do algodão e do fumo. Eles foram capazes de se manter economicamente sob novas bases, garantindo seu controle político local para preservação da mão-de-obra abundante e barata no regime das *plantations*. A ruptura de fato só ocorreu quando o movimento negro sob a liderança de Martin Luther King impôs ao Congresso Nacional o exercício da força da Constituição Federal sobre as constituições estaduais.

Formas extremas de círculos viciosos são dominações seculares do poder, com a elite local perpassando várias fases da história, como ocorreu em vários países da América Latina, a exemplo da Guatemala, em que a mesma elite local permaneceu no poder do país ao longo do período colonial e, depois, no período da independência, por mais de quatro séculos. As instituições extrativas foram moldadas para perpetuar a elite local e a reprodução de sua riqueza, se constituindo na base da continuidade de sua dominação.

Outra forma de círculo vicioso muito presente nos países da África subsaariana é a chamada “lei de ferro da oligarquia”, em que a uma facção da oligarquia dominante de um regime sob instituições extrativas é destituída

por outra facção para explorar a mesma estrutura extrativa e iníqua. Uma vez que as instituições políticas locais criam poucas restrições para o exercício de poder pela elite dominante, não existem limites para o uso e abuso do poder no controle do Estado. As instituições econômicas extrativas estão moldadas para gerar riqueza para quem controla o poder político, desde a pilhagem até os exclusivos comerciais. Quando as instituições extrativas criam enormes desigualdades e concentração de riqueza na sociedade, muitas facções lutam para assumir o poder e controlarem as instituições. A luta pelo poder não apenas pavimenta o caminho para o próximo regime de dominação, que pode ser ainda mais extrativo, como também alimenta um processo de guerra civil permanente, com o esfacelamento do Estado e seu poder de centralização e garantia mínima de suas funções, como, por exemplo, evitar o genocídio generalizado, soterrando qualquer esperança de superação e prosperidade. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 366-367)

Por que as nações fracassam hoje?

Nessa visão institucionalista do desenvolvimento, as nações continuam fracassando economicamente por causa de suas instituições extrativas. São elas que impedem que os países pobres rompam com o círculo vicioso do atraso e entrem numa trajetória de prosperidade sustentada pelo crescimento econômico de longo prazo. A história dos povos mostra que quando essas sociedades se encontram na armadilha do círculo vicioso do atraso, as instituições políticas extrativas criam e reproduzem as instituições econômicas extrativas, transferindo riqueza e poder para a elite dominante, num processo de retroalimentação difícil de ser rompido. As gradações e intensidades do processo extrativo são variadas pela história social e institucional de cada país, como é bem conhecido pela experiência dos países latino-americanos, que diferem significativamente entre si, ao mesmo tempo em que estão, em sua maioria, ainda distantes da violência das instituições extrativas de parte considerável dos países africanos, muitos presenciando o colapso do Estado nacional e mergulhados em guerras civis não pela revolução das instituições e sim pela preservação da barbárie sobre as populações nativas.

A ruptura da armadilhada do círculo vicioso do atraso, em direção a instituições inclusivas, é um processo social complexo, constituindo-se numa

trajetória em que a maioria dos países fracassam ou experimentam processos contraditórios de avanços e retrocessos, de forma que são necessárias circunstâncias críticas para viabilizar a ruptura. Processos cumulativos graduais de construção institucional inclusiva muitas vezes emergem de conquistas políticas no seio de estruturas institucionais ainda predominantemente extrativas. A presença de coalisões politicamente amplas pode consolidar essas conquistas institucionais e reunir forças para a ruptura em momentos cruciais, que refletem a capacidade dos atores e, eventualmente, sorte para identificar a oportunidade no momento certo para o ponto de inflexão.

A história contemporânea brasileira ilustra bem o que os autores definem como esses momentos ou circunstâncias cruciais para a emergência de instituições inclusivas. O primeiro foi o movimento social das "diretas já" no início da década de 1980 que resultou no fim da ditadura militar por meio de uma transição pacífica em direção a instituições políticas democráticas. O segundo foi o arranjo político para a reforma monetária do Plano Real que pôs fim à hiperinflação na década de 1990. Abriu-se, assim, a oportunidade para consolidar instituições econômicas garantidoras da estabilidade macroeconômica e da regulação microeconômica dos mercados, especialmente o aparato legal de garantias de contratos e a estrutura regulatória dos serviços de utilidade pública. Isso foi possível por uma improvável coalisão de forças em meio a uma crise institucional do primeiro Presidente da República eleito na primeira década de democratização após vinte anos de regime militar. No entanto, o terceiro momento, que seria crucial de consolidação de instituições inclusivas emanadas da constituição cidadã de 1988, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI ainda permanece inacabado. A fragmentação política das forças que viabilizaram os dois primeiros momentos inviabilizou a consolidação de uma sociedade mais igualitária, abrindo a brecha para uma onda conservadora de regressão institucional em direção ao autoritarismo. Assim, a ruptura da sociedade brasileira com o passado para superar o atraso, especialmente expresso na elevada desigualdade social, ainda não se realizou.[19]

19 Ao contrário da expectativa dos autores à guisa de suas conclusões em 2012. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 455-462)

JUNTAR AS PEÇAS PARA ANALISAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A métrica institucional – análise do Estado social brasileiro

O primeiro desafio metodológico é a integração analítica das três teorias do referencial teórico escolhido. Essa possibilidade de complementaridade analítica não é trivial, pois são tradições teóricas bem distintas, que "militam" em abordagens distintas da problemática do crescimento e da distribuição. Como são tradições consolidadas do pensamento econômico, o aparato conceitual, de hipóteses, pressupostos e ferramentas de teste inicialmente mais diverge do que converge para uma estrutura analítica integrada.

O caminho para a integração que pretendemos trilhar parte do que me parece ser comum entre elas. Isto é, o objeto dessas três teorias passa necessariamente pela questão do desenvolvimento econômico. Interessa-nos especialmente a temática das instituições de inclusão social, aqui sinteticamente definidas como instituições do Estado social. Evidentemente que as políticas públicas são parte indissociável desse aparato institucional, que fornece o *modus operandi* do Estado social, seus avanços, limitações e desafios.

Como todo procedimento epistemológico exige, para os objetivos analíticos pretendidos precisamos realizar um processo de depuração buscando a convergência e integração das teorias, que evidentemente passam por algum tipo de simplificação teórica, que explicitaremos a seguir. Esse esforço de simplificação possibilita um esboço da integração analítica propriamente dita das três teorias, isto é, o processo de síntese. A síntese será transformada numa ferramenta útil para análise de casos concretos das políticas públicas pertencentes ao *status* de políticas do aparato institucional do Estado brasileiro, ou seja, aquelas políticas com lastro constitucional.

Após o esforço de síntese, objetivando uma ferramenta analítica, vamos criar métricas qualitativas para se fazer analisar as três políticas, tendo como referência a qualidade institucional das políticas e sua factibilidade sob as premissas de que as políticas públicas são aparatos de instituições econômicas inclusivas fundamentais para a consolidação do Estado social no Brasil.

Herança do atraso e Estado social

A Teoria Espacial da Nova Geografia Econômica permite identificar o Brasil como um país periférico na dinâmica centro-periferia da economia mundial. Não se trata aqui da posição geográfica pura e simples do país nessa identificação. E nem de uma fatalidade, que o destino do país é ser um país periférico do sistema econômico. O relevante é a condição histórica-institucional em que se deu a formação econômica do país e do restante do território latino-americano, relegando-o a uma posição de atraso relativo *vis-à-vis* os países que ocupam uma posição econômica central na economia mundial. Tecnicamente, os retornos crescentes de escala, e os ganhos de produtividade daí advindos, são restritos a uma gama relativamente estreita de atividades econômicas sustentadas por uma força de trabalho com níveis baixos de escolaridade e, portanto, baixa qualificação. O resultado é uma produtividade média da economia que não ultrapassada um quarto (25%) da produtividade média das economias centrais. Isso reflete um perfil de especialização produtiva com sérias limitações, tanto em termos de vantagens comparativas no comércio interindustrial como em termos da competitividade absoluta no comércio intraindústria (incluindo serviços não fatores), o qual exige níveis de capacitação elevados em áreas de conhecimento tecnológico relativamente

diversificadas. Em suma, a capacidade produtiva do país gera uma produção restrita de riqueza, típico do que aqui se denominou uma economia ainda dominada por instituições econômicas predominantemente extrativas, com grandes dificuldades de sustentar taxas de crescimento elevadas no longo prazo. A posição intermediária do país em nível de renda *per capita* no mundo significa que o atraso relativo do Brasil se encontra no meio entre os países pobres e os países ricos. O país padece de um atraso relativo que o torna materialmente limitado na produção e distribuição da riqueza. Isso se agrava pela predominância de instituições econômicas extrativas, que exacerba a concentração de riqueza e a desigualdade da renda.

Assim, o Estado social brasileiro possui, estruturalmente, uma limitação dada pelas dificuldades intrínsecas de dinamismo de sua economia. Se os gargalos para o crescimento de longo prazo forem gradativamente superados, a base material de acumulação de riqueza pode fortalecer o Estado social se houver poder político de fato e poder político de direito para isso. Ao mesmo tempo, os eventuais avanços das instituições econômicas inclusivas, que reduzem a desigualdade social, poderiam contribuir para superar os gargalos do crescimento pelo alargamento da demanda agregada e favorecer a dinâmica do círculo virtuoso de prosperidade e o fortalecimento do Estado social. A dinâmica centro-periferia, quando trazida para o âmbito institucional do Estado, assume a forma da dinâmica prosperidade-atraso, uma vez que ela significa a mediação do Estado para enfrentar o conflito distributivo. A solução do conflito em nível do Estado pode fortalecer o atraso e a desigualdade se a ênfase for em políticas de natureza institucional extrativa. Ou pode fortalecer a prosperidade, se a ênfase for em políticas de natureza institucional inclusiva. A condição periférica é uma condição do atraso. Ela só poderá ser enfrentada com avanços institucionais voltados para a ruptura da herança das instituições extrativas do passado e a mudança para a trajetória do círculo virtuoso da prosperidade, cuja base institucional do Estado social está inscrita na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Deve-se atentar para as características da desigualdade sob as condições periféricas e de atraso. Pela natureza das leis do capital na acepção da Economia Política da Desigualdade, a estrutura desigual da distribuição de renda da sociedade de mercado é intrínseca à sua lógica de reprodução. A mão invisível do mercado não é capaz de eliminá-la e nem mesmo de atenuá-la.

Uma vez que os proprietários do capital estão restritos a um diminuto percentil da sociedade (estamento ou classe social), o processo de reprodução do capital, especialmente a herança do patrimônio, conduz às desigualdades crescentes, cuja velocidade varia inversamente à taxa de crescimento da economia. Quanto menor a taxa de crescimento, mesmo sob a suposição otimista de taxas de crescimento demográfico constantes, maior será a desigualdade, *ceteris paribus*. A desigualdade sob condições de atraso é ainda muito maior pelo simples fato de que as instituições extrativas estão a serviço da máxima extração pela elite dos frutos do trabalho alheio, se possível pelos mecanismos mais vis do trabalho forçado. A análise da desigualdade brasileira evidenciou essa dura realidade. A herança escravagista ainda está presente nos níveis de desigualdade do século XXI. Nesse sentido, o desafio do Estado social para reduzir a desigualdade é gigantesco sob condições periféricas. Não apenas a escala material de produção da riqueza é pequena (estoque de capital relativamente pequeno e PIB *per capita* baixo), como também o nível de desigualdade é relativamente elevado sob instituições políticas e econômicas ainda com fortes heranças de natureza extrativa.

Estado social, Estado fiscal e instituições inclusivas

Como foi explicitado, a Economia Política da Desigualdade trata o Estado social de forma indissociável do Estado fiscal. Em primeiro lugar, o Estado fiscal depende da estrutura da economia, da sua capacidade de produção de riqueza e de gerar tributos para o financiamento do Estado social. O dinamismo da economia é relevante nesse sentido, pois a base de tributação depende não apenas do nível de riqueza alcançado pelo país, genericamente medido pelo tamanho do Produto Interno Bruto (PIB). Depende também da estrutura de sua distribuição (mais ou menos desigual) e do seu fluxo temporal dado pela taxa de crescimento de longo prazo. Em segundo lugar, o Estado fiscal depende da natureza do sistema tributário nacional. Um sistema regressivo é incompatível com o Estado social, que visa exatamente a mitigar e, idealmente, reverter a tendência intrínseca da economia capitalista à desigualdade da distribuição. Se o sistema tributário for regressivo, ele tende a reforçar a desigualdade, contrariando o princípio institucional do Estado social. Para que o Estado social seja de fato uma instituição de

Estado é necessário, portanto, a construção institucional do Estado fiscal, ou seja, um sistema tributário proporcional e predominantemente progressivo sobre as rendas do trabalho e do capital. Na perspectiva do Estado fiscal do século XXI, deveria também endereçar o desafio de construir uma tributação progressiva sobre o patrimônio (capital) e sobre heranças e doações, como visto na agenda do século XXI do Estado social na seção 6 do capítulo 1.

As políticas públicas do Estado social podem fracassar sem a construção do Estado fiscal. As falhas de governança e de coordenação governamental não decorrem, nesse caso, de falhas de gestão, e sim de falhas estruturais na construção das instituições. A ausência da instituição Estado fiscal para sustentar o Estado social significa uma falha institucional estrutural para a boa governança e coordenação eficiente das políticas públicas do Estado social.

As instituições inclusivas possuem quatro pilares, segundo a contribuição institucionalista contemporânea à Teoria do Desenvolvimento. Por um lado, os dois pilares das instituições políticas inclusivas são constituídos pelos direitos civis de participação democrática (direitos individuais e pluralismo político) e dos direitos civis legais, dado pelo direito universal igualitário da força da lei. Por outro lado, os dois pilares das instituições econômicas inclusivas são o direito de propriedade privada sem restrições, sociais ou de qualquer outra forma de discriminação individual ou exclusivismo comercial, e o direito de participação no mercado, democracia econômica, cabendo ao Estado garantir um patamar mínimo de igualdade de oportunidades para o conjunto dos indivíduos da sociedade.

Nosso foco para analisar as três políticas públicas do Estado brasileiro é sobre a democracia econômica e a desigualdade. Entendemos que o parâmetro orçamentário para garantir o patamar de igualdade de oportunidades tem um piso dado pelo acesso aos direitos universais, especialmente saúde, educação, seguridade social e segurança pública, e um teto dado pelas restrições e limites do Estado fiscal, em função da base tributária de um sistema proporcional e progressivo e da capacidade de absorção fiscal da economia. A calibragem desse patamar é definida pela dimensão do Estado social, cujo escopo e extensão devem ser submetidos ao escrutínio do voto popular, de forma indireta pela representação parlamentar, ou de forma direta pela eleição dos três níveis do Poder Executivo e pela consulta popular. Portanto, as políticas públicas que constituem a base institucional do Estado social são

consideradas as instituições econômicas inclusivas da democracia econômica, foco de análise no âmbito deste livro.

A condição *sine qua non* da democracia econômica é, portanto, a existência do Estado fiscal, sem o qual não existirão recursos suficientes do fundo social para o enfrentamento da desigualdade, uma vez que o patamar mínimo de provimento da igualdade de oportunidades não estará garantido orçamentariamente. Sabemos que o problema da desigualdade, como explicitado pelas evidências empíricas da Economia Política da Desigualdade, não se esgota na questão da meritocracia contemplada pelo provimento, pelo Estado social, da igualdade de oportunidades. Isso porque o direito de propriedade privada do capital cria uma desigualdade intrínseca ao sistema. No entanto, prover condições minimamente competitivas para os indivíduos participarem do mercado de trabalho cria meios de mitigação da desigualdade, proporcionando aos mais pobres acesso à sociedade de consumo e garantia de exercício da cidadania, especialmente dos direitos civis de participação democrática. Se por um lado a desigualdade convive com a estrutura social das instituições inclusivas, por outro a democracia econômica impõe limites à desigualdade que controlam socialmente sua reprodução.

No caso do Brasil, os direitos sociais do Estado social foram garantidos pela Constituição de 1988, justificando sua denominação de constituição cidadã. No entanto, o direito de fato não está garantido. Isso porque a regulamentação insuficiente ou ausente das garantias constitucionais espelha uma correlação de forças políticas desfavorável para o Estado social na solução do conflito distributivo. Trata-se de uma falha institucional para a execução das políticas públicas atinentes ao Estado social. Nesse caso, o *poder político de direito* inscrito na constituição não se completou pelas diversas falhas de regulamentação e capacidade de fazer valer a força da lei, o que significa que o *poder político de fato* não garante os preceitos constitucionais do Estado social. Uma ausência institucional de regulamentação crucial para o cumprimento sustentável dos preceitos constitucionais do Estado social é a ausência do Estado fiscal.

Brasil: tributação regressiva e o desafio do Estado fiscal

A Constituição de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios tributários para a construção de um sistema de tributos baseado na justiça fiscal e social

coerente com os princípios constitucionais do Estado social brasileiro. Contudo, após a promulgação da Constituição, tais princípios constitucionais de um novo desenho tributário não foram objeto de ampla reforma tributária para a efetivação do Estado fiscal. As alterações na legislação infraconstitucional após a reforma monetária do Plano Real em 1994 não implementaram os princípios básicos da reforma tributária inscritos na Constituição. Ao contrário, as alterações tributárias reforçaram e agravaram a regressividade do sistema tributário brasileiro.[20]

A regressividade tributária significa que os pobres pagam mais impostos do que os ricos. Conforme estudos convergentes dos especialistas e tributaristas,[21] estima-se que os 10% mais pobres da população brasileira (primeiro decil) pagam, em média, em torno de 28% de suas rendas totais, o que contrasta fortemente com a tributação sobre os 10% mais ricos (último decil), que pagam, em média, apenas 21% do total de suas rendas. Esta regressividade está presente também para todos os decis intermediários de rendimentos, do segundo ao nono decil os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos, com exceção do oitavo decil relativo ao sétimo e sexto: segundo decil – 26%; terceiro decil – 23%; quarto decil – 23%; quinto decil – 22%; sexto decil – 21%; sétimo decil – 21%; oitavo decil – 22%; nono decil – 21%. Esse peso excessivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda se deve, especialmente, aos impostos indiretos (sobre o consumo) e às várias isenções sobre os rendimentos do capital e das empresas, além da progressividade do imposto sobre a renda do trabalho ter pequena

20 Ver a contribuição recente de dezenas de especialistas na coletânea organizada por Afonso e demais autores (2017).

21 Dados de Ipea (2012), com estimativas para os anos 2008-2009. Dada a rigidez da estrutura tributária, as variações anuais são marginais, tratando-se de um dado estrutural. A renda total por indivíduo é a renda familiar *per capita* baseada em autodeclararão do chefe de família, apurada e divulgada na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). O uso da POF se deve à sua abrangência para informar dados que permitem: estimar os impostos indiretos sobre o consumo das famílias, pois coleta os dados de despesas efetuadas com bens e serviços, base para a aplicação das alíquotas legais ou efetivas incidentes sobre o consumo; estimar os impostos diretos pela informação de gastos realizados com o pagamento dos tributos incidentes sobre o patrimônio – IPTU e IPVA – e as deduções e os recolhimentos dos tributos sobre a renda – IR, INSS e outros.

estratificação, o que beneficia as maiores rendas, que pagam a mesma alíquota superior (27,5%) do que as rendas intermediárias.

Uma vez que as estimativas da incidência dos impostos diretos e indiretos são baseadas em autodeclaração, é possível haver subdeclaração e, assim, uma superestimação do peso dos impostos sobre os maiores rendimentos, especialmente aqueles do último decil e especificamente do último centésimo. Tratando-se de rendimentos predominantemente provenientes de rendas do capital, as pesquisas amostrais domiciliares não conseguem captar parcela substantiva dessas rendas. Como visto na primeira parte da pesquisa, as rendas do capital só são possíveis de serem captadas pelas informações do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), que só foram divulgados ao público de forma relativamente desagregada em 2015. Pelo método da distribuição da renda nacional das contas nacionais (DINA),[22] as rendas do capital efetivas tendem a ser maiores do que as rendas estimadas pelas pesquisas domiciliares.

Para os objetivos da metodologia analítica proposta, o que importa no momento é identificar a incongruência do sistema tributário nacional com o Estado fiscal. Esse sistema tributário é uma herança do atraso e constitui uma instituição econômica extrativa incompatível com a democracia econômica baseada no Estado social. Ou seja, a injustiça da regressividade fiscal é uma grave falha institucional, que torna a governança das políticas públicas inclusivas destituída de instrumento orçamentário sustentável e de força institucional para enfrentar a desigualdade.

A métrica institucional de análise

A metodologia que adotaremos segue a abordagem das teorias que parametrizam o estudo, ou seja, uma abordagem institucional para a análise das políticas públicas. Dessa forma, adotaremos uma métrica institucional de análise. A análise das políticas será medida pelo seu grau de aderência às instituições econômicas inclusivas, especialmente aquelas instituições relacionadas ao direito de participação no mercado, a democracia econômica, e

22 Que permite o rateio da renda nacional entre os domicílios a partir da combinação de três bases de dados: pesquisas domiciliares, IRPF e Contas Nacionais.

a garantia de instituições efetivas para conter e atenuar a desigualdade. Cabe às políticas de Estado garantir um patamar mínimo de igualdade de oportunidades e uma distribuição da renda menos desigual para o conjunto dos indivíduos da sociedade. Ou seja, a democracia econômica vai depender da efetividade das políticas públicas do Estado social. Para isso, é decisiva a construção institucional do Estado fiscal.

Métrica do Estado fiscal: dada pelo nível de proporcionalidade e progressividade do sistema tributário nacional. A regressividade do sistema tributário torna inconsistente e insustentável a democracia econômica da sociedade, pois aumenta a desigualdade. Essa é uma questão macro institucional e decisiva para uma análise institucional da reforma previdenciária e da manutenção sustentável da rede de proteção social representada pela LOAS. Sem uma reforma tributária para a criação do Estado fiscal, não são sustentáveis políticas do Estado social.

Métrica da desigualdade: dada pelo efeito esperado da política pública, que pode reduzir ou aumentar a desigualdade. No caso da LOAS, é uma análise binária: a redução do orçamento da LOAS aumenta a desigualdade, e o aumento do orçamento reduz a desigualdade, supondo uma execução orçamentária eficiente. No entanto, sua sustentabilidade depende do tamanho do Estado fiscal. No caso brasileiro, os estudos apontam que a carga tributária está próxima do seu limite da base tributária de uma economia periférica de baixa produtividade. (AFONSO et al., 2017) A redistribuição em direção à justiça fiscal não significa necessariamente um aumento da carga tributária agregada. Assim, o tamanho do Estado fiscal não poderá ser muito diferente da arrecadação tributária atual, que deve garantir a sustentabilidade da LOAS e preservar sua contribuição para a redução da desigualdade. No caso da reforma da Previdência e da reforma trabalhista, a métrica da desigualdade será bem mais complexa, pois podem existir impactos positivos e negativos da reforma, como aumento ou redução da desigualdade entre as rendas do trabalho e entre a renda total do trabalho e a renda total do capital. A discussão sobre regras de transição também é relevante, especialmente para a reforma previdenciária. O custeio da transição pode possibilitar alguma neutralidade sobre a desigualdade se for feito, por exemplo, pela proporcionalidade e progressividade da instituição do Estado fiscal. Por isso, torna-se muito complexo reformar a previdenciária sem uma reforma tributária profunda. No

caso da reforma trabalhista, uma questão-chave é separar os efeitos sobre a desigualdade de medidas que parecem iguais, mas são diferentes, como por exemplo a separação entre o que é precarização do trabalho, que aumenta a desigualdade, e a flexibilização do mercado de trabalho, que aumenta a produtividade do trabalho e, indiretamente, reduz a desigualdade.

Métrica do Estado social: dada pela dimensão do Estado social. Consideradas as restrições do Estado fiscal, qual a abrangência e profundidade das políticas do Estado social periférico? Por exemplo, até que ponto é possível manter exclusivamente um regime de repartição ou até que ponto é necessário caminhar para um regime misto de repartição e capitalização? As políticas públicas têm que caber no Estado fiscal, e sua ampliação desproporcional pode comprometer as políticas nucleares, como as objeto deste livro, ou seja, a política trabalhista, previdenciária e assistencial. Nesse sentido, a proporcionalidade e a calibragem das políticas estabelecem uma métrica para o Estado social, pois determinam seu escopo e profundidade. Problemas de coordenação das políticas do Estado social podem decorrer não apenas de problemas de gestão, mas também de problemas relativos ao dimensionamento das políticas dados pelos limites do Estado social.

Métrica da democracia econômica: dada pelo patamar mínimo de igualdade de oportunidades. O direito a este patamar tem um componente do Estado social e um do liberalismo econômico. Trata-se do direito de participação no mercado de trabalho que subentende o direito da propriedade privada do capital, empregador em última instância no mercado. Nesse sentido, as políticas públicas não podem ser restritivas a essa participação e ao bom funcionamento do mercado. Quanto maior o custo de transação do mercado de trabalho, com a insegurança jurídica, pior para a democracia econômica, a qual em si não tem o papel de reduzir a desigualdade. Pode algumas vezes até aumentá-la. Se, por exemplo, a política trabalhista enrijecer o funcionamento do mercado de trabalho, possivelmente será prejudicial à democracia econômica. A informalidade e a terceirização, por sua vez, podem representar a precarização do trabalho, que também será prejudicial à democracia econômica. Por outro lado, o direito pleno de organização sindical não pode ser fragilizado pela política trabalhista. A organização sindical é parte das instituições políticas inclusivas e contribui para regrar e regular a índole extrativista do capital. Essa métrica parte da premissa de que o

Estado social está no âmbito do Estado liberal, no qual o capital comanda a organização econômica da sociedade. O papel da política pública, especialmente a trabalhista, é regular o conflito distributivo capital e trabalho sob a premissa da democracia econômica e, dentro de certos limites, conciliá-la com a necessidade social de coibir a tendência à desigualdade.

Métrica das instituições políticas inclusivas: dada pela síntese das métricas anteriores, de tal forma que as políticas a serem analisadas serão ou não enquadradas como instituições políticas inclusivas. Seus dois pilares sustentam essa métrica. Subentende-se que o processo de democratização da sociedade já passou seu ponto de inflexão e ruptura com o passado das instituições políticas extrativas. Assim, os dois pilares das instituições políticas inclusivas estariam maduros e consolidados. Ou seja, os direitos civis de participação democrática (direitos individuais e pluralismo político) e os direitos civis legais, dados pelo direito universal igualitário da força da lei. No entanto, se essas instituições da democracia ainda estão imaturas ou pouco consolidadas, como é o caso do Brasil, os problemas de governança e coordenação de governo poderão ser graves e impactar negativamente a implementação e execução das políticas públicas, especialmente as de lastro constitucional, que constituem o alicerce de sustentação do Estado social e da democracia econômica e que ensejam claros conflitos distributivos. O legado de autoritarismo das instituições do *poder político de direito* ainda não sofreu uma ruptura com o passado, o que pode comprometer a solução democrática do conflito. Como já explicitado, as instituições inclusivas florescem sob a premissa da capacidade de centralização do Estado nacional. Sem lei e ordem constitucional, o chamado "monopólio da violência legítima", os governos serão frágeis e instáveis, ficando vulneráveis a conflitos de interesses que podem solapar não apenas a democracia política como também a econômica. Sem democracia econômica não existirá o Estado social e as políticas públicas que o sustentam. Todas as falhas de construção institucional que ameacem a democracia e a capacidade de centralização do Estado representam forças negativas para uma efetiva democracia econômica. São falhas de governança dadas pela fragilidade do poder instituído, que espelham nas falhas de coordenação das políticas de lastro constitucional. Por exemplo, a fragilidade política do governo de regrar e regular os meios de comunicação, um bem público objeto de concessão ao setor privado, pode solapar a ampla

liberdade de imprensa, que supõe o pluralismo de informações e opiniões. Democracia econômica e democracia política em geral caminham juntas e sustentam a boa governança das políticas públicas inclusivas. Dado que a política é inerentemente conflituosa, a maioria das escolhas políticas cria conflito distributivo de tal forma que determinada política pública beneficia determinado grupo enquanto outras podem beneficiar outros grupos. O conflito político entre grupos envolve geralmente conflito entre políticas públicas alternativas e excludentes, como as propostas conflitantes de reforma tributária ou previdenciária. Toda escolha de políticas pressupõe, portanto, ganhadores e perdedores. A presença de instituições inclusivas facilita a discussão do conflito entre grupos sociais e, se possível, uma conciliação de interesses. A métrica aqui é analisar até que ponto o Estado brasileiro representado pelo governo em exercício, atual ou futuro, tem autoridade e neutralidade para a solução negociada do conflito. Um governo frágil pode inviabilizar as reformas nas políticas públicas, especialmente as de lastro constitucional. A tradição do autoritarismo da política brasileira pode levar à aprovação das reformas propostas mesmo sem uma solução negociada. Porém, as reformas carecerão de legitimidade, o que compromete a sua eficácia e governança institucional na sua exequibilidade. Isso porque o *poder político de fato* (grupos de interesse organizados) pode comprometer a sua efetivação, se aprovada pelo *poder político de direito* (o Congresso Nacional). Nesse caso, cria-se um conflito institucional. A mudança institucional para consolidar a democracia torna-se dessa forma imperativa para consolidar conquistas de políticas públicas cidadãs sustentadas por uma correlação de forças até então favorável, à época refletida no poder político de fato, que por definição possui uma natureza transitória. Elas serão mantidas apenas com a transformação do poder político de fato em poder político de direito, possível pela introdução de instituições políticas verdadeiramente democráticas em substituição às instituições autoritárias, como é atualmente a estrutura de representação partidária brasileira. As instituições democráticas de representação são a única via garantidora para regular a alocação futura do poder político.

TERCEIRA PARTE

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE INSTITUCIONAL

A métrica institucional de análise desenvolvida será utilizada nas três políticas públicas brasileiras escolhidas pelo critério do lastro constitucional. A reforma da Previdência Social e a LOAS têm como referência a Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 sancionada pelo Congresso Nacional, e será objeto dessa primeira parte da análise empírica. A parte seguinte será constituída pela análise da Reforma Trabalhista tendo como referência a recém-aprovada Lei nº 13.467/2017 e, subsidiariamente a Lei nº 13.429/2017 e a Lei nº 13.446/2017. A natureza infraconstitucional dessa reforma não diminui a importância de sua abrangência e impacto sobre a regulamentação da legislação trabalhista. Constitui, sem dúvida, a maior alteração da CLT desde sua edição pelo **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943,** no governo Getúlio Vargas.

Convém elucidar a natureza distinta das políticas previdenciária e assistencial, as quais, ao lado das políticas de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), e de educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), constituem o cerne das políticas do Estado social brasileiro emanadas da Constituição Federal do Brasil de 1988. A Previdência Social e a LOAS compõem, junto com o SUS, as instituições da seguridade social do Brasil, possuindo naturezas e fontes orçamentárias bem distintas, uma vez que os benefícios previdenciários são também distintos, contributivos e não contributivos, respectivamente.

A previdência social no Brasil

As principais normas constitucionais acerca da previdência social no Brasil estabelecem sua organização sob a forma de regime geral de repartição de benefício definido (RBD), de caráter contributivo e de filiação obrigatória, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, atenderá a cobertura de inatividade por idade avançada (aposentadoria por idade), tempo de contribuição (aposentadoria por tempo), morte (pensão por morte a dependentes do segurado), invalidez (aposentadoria por invalidez) e doença (auxílio-doença por tempo determinado), além de proteção à maternidade, especialmente à gestante (salário-maternidade), proteção aos trabalhadores segurados em situação de desemprego involuntário (seguro-desemprego) e de baixa renda (abono salarial,[1] salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes). O regime previdenciário para os servidores públicos (federais e das unidades da federação) é separado, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sendo compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, exceto os militares da União (constituídos pelo contingente de servidores militares das Forças Armadas), que não possuem regime previdenciário. Excluem-se desse grupo os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao RGPS.

As despesas dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS) são financiadas essencialmente pelas chamadas rendas de substituição, instituídas pelas alíquotas (ou cotas) de contribuição (progressiva para o RGPS) que incidem sobre os salários dos trabalhadores segurados ativos e sobre a folha de salários das empresas (contribuição patronal). A contribuição previdenciária incide também sobre o salário-maternidade. No caso dos servidores públicos federais, a alíquota única de contribuição (não progressiva)[2] incide adicionalmente sobre as aposentadorias e pensões, com a mesma alíquota aplicada ao servidor ativo do respectivo ente federativo. No entanto, a contribuição dos

1 O abono salarial é um benefício estabelecido na legislação trabalhista e na Constituição Federal no âmbito das despesas da seguridade social. Ele prevê o pagamento de um salário por ano aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos por mês.

2 Atualmente em 11% sobre a base de cálculo de remuneração do servidor.

segurados inativos e pensionistas do RPPS incidirá apenas sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. A contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial anual de substituição e transferência, especialmente previdência social e programas de seguro-desemprego e assistência social.[3]

Por sua vez, as despesas de cobertura previdenciária com contribuição por tempo reduzido (aposentadoria por invalidez) ou sem contrapartida contributiva (auxílio-doença, seguro-desemprego, abono salarial, salário-família e auxílio-reclusão e aposentadorias e pensões dos militares federais)[4] são financiadas pelas rendas de transferência. Nesse caso, não se trata de substituição da renda do trabalho pela renda de aposentadoria quando o trabalhador ativo se torna inativo (ou acometido por morte), trata-se de uma seguridade social sem contrapartida de receitas de qualquer fonte no âmbito do regime previdenciário. São as receitas tributárias ordinárias na forma de contribuições para a seguridade (não estritamente previdenciárias) que financiam essas despesas de proteção social, quer sejam um benefício de prestação continuada (como a aposentadoria por invalidez, semelhante ao benefício da LOAS) ou um benefício temporário (como as quatro modalidades sem contrapartida contributiva).

No caso brasileiro, essas despesas com rendas de transferência e eventuais déficits para cobrir as rendas de substituição (aposentadorias e pensões da previdência contributiva) são consideradas despesas da seguridade social com fontes de arrecadação definidas constitucionalmente para custeá-las (art. 195 da Constituição Federal). As fontes denominadas pela Constituição como "forma direta" de custeio da seguridade incluem não apenas as receitas contributivas dos empregados e empregadores, como também os tributos contributivos: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e parte das receitas

3 No caso do RPPS Federal, a alíquota de contribuição atual da União é de 22%.

4 Os proventos percebidos na inatividade pelos militares federais são custeados totalmente com recursos da União, sem participação dos beneficiários. Somente as pensões devidas aos dependentes recebem as contribuições dos militares.

do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).[5] As receitas contributivas (previdenciárias) e os tributos contributivos compõem o orçamento da seguridade social.[6] Para efeito deste estudo, os tributos contributivos para a seguridade serão alternativamente denominados de "tributos previdenciários".

A "forma indireta" para o custeio da seguridade são os recursos orçamentários da União, do Distrito Federal (DF), de estados e municípios provenientes de tributos ordinários não classificados como "contribuição". Na esfera do orçamento geral da união, esses recursos compõem o orçamento fiscal, separado do orçamento da seguridade social. A emenda constitucional de 1994 desvinculou parte das receitas dos tributos contributivos[7] do orçamento da seguridade, permitindo que fosse usado para custear despesas ordinárias do orçamento fiscal pelo instrumento constitucional da Desvinculação das Receitas da União (DRU). No entanto, um eventual déficit do orçamento da seguridade impõe que o orçamento fiscal devolva na prática uma parte ou a totalidade do valor desvinculado. Na eventualidade do orçamento da seguridade completo (incluído a devolução) continuar deficitário, haverá uma transferência líquida de recursos do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade.[8]

O princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro estabelece que o déficit da seguridade não pode ser estrutural, especialmente o de natureza estritamente previdenciária. Esses dois equilíbrios são condicionantes orçamentários previstos na Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 20/1998). Equilíbrio financeiro é a garantia de que as receitas previdenciárias de um exercício financeiro (um ano) serão suficientes para cobrir as despesas previdenciárias do período. Já

5 60% do PIS/Pasep.

6 Composto também pelas receitas dos "concursos de prognósticos", constituídos por todo e qualquer sorteio de números, loterias, apostas, inclusive a realizada em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

7 Inicialmente 20% e posteriormente 30%.

8 Os dados do Tesouro Nacional mostram que em 2016 o orçamento da seguridade foi deficitário em R$ 167 bilhões, mesmo após a devolução de R$ 91,7 bilhões correspondentes a 30% dos tributos contributivos. Ou seja, R$ 167 bilhões dos R$ 871,8 bilhões das despesas da seguridade (previdência, saúde e assistência social) foram custeadas pelo orçamento fiscal.

o equilíbrio atuarial, que também é a garantia de cobertura das despesas previdenciárias pelas receitas previdenciárias, abrange um período bem maior, fixado pelo cálculo atuarial. É uma garantia de longo prazo do equilíbrio orçamentário previdenciário que deu coerência à natureza contributiva do sistema estabelecido na carta constitucional de 1988. Em suma, ainda que déficits eventuais da seguridade social, especialmente da previdência social, devam se constitucionalmente garantidos pelo orçamento fiscal, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro-atuarial exige uma solução econômico-financeira para seu saneamento visando à sustentabilidade previdenciária. Nesse sentido, déficits atuariais estruturais devem ser sanados por mudanças nas regras previdenciárias que permitam o reequilíbrio atuarial. Ou seja, sob circunstâncias de déficits atuariais, como o atual, a reforma da previdência dever ser vista como uma imposição constitucional.

Ainda que os dois regimes da previdência social brasileira possuam diferenças marcantes, protegendo muito mais os servidores públicos aposentados *vis-à-vis* os empregados do setor privado, criando inclusive regressividade distributiva (RANGEL; SABOIA, 2013), ambos possuem a mesma natureza de um regime público contributivo de repartição de benefício definido (RBD). A contribuição previdenciária incidente sobre os salários dos trabalhadores ativos é utilizada diretamente para o pagamento das aposentadorias e das pensões dos trabalhadores inativos e dos cônjuges dos falecidos, respectivamente. Não existe qualquer fundo de capitalização, e eventuais superávits ou déficits atuariais são, respectivamente, apropriados ou cobertos pelo Tesouro Nacional ou pelos tesouros dos entes subnacionais (no caso dos RPPS) segundo essa estrutura orçamentária, seguindo os princípios definidos na carta constitucional do país.[9]

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)

O arranjo institucional orçamentário descrito anteriormente custeia as despesas da LOAS, especialmente a mais relevante, constituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um benefício previdenciário não contributivo previsto na Constituição Federal de 1988, constituindo-se em

9 Os fundos previdenciários remanescentes dos RPPS estaduais foram em sua quase totalidade extintos por medidas *ad hoc* das legislações estaduais.

um dos incisos do art. 203, que trata da Assistência Social, regulamentada na forma da LOAS em 1993 (Lei nº 8.742). Assim, a Constituição estabelece "a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei". (BRASIL, 2016, Inciso V, art. 203) Os aspectos mais relevantes da regulamentação do BPC pela LOAS são: 1. fixação da idade mínima de 65 anos para o idoso fazer jus ao benefício; 2. caracterização da deficiência como impedimento laboral de longo prazo; 3. a definição de insuficiência de renda familiar como receita mensal *per capita* da família inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo ; 4. o princípio da não cumulatividade do benefício, estando vedado ao beneficiário qualquer outro no âmbito da seguridade social (ou de outro regime); 5. a condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício; 6. o benefício deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem; 7. o pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas anteriormente ou em caso de morte do beneficiário; 8. o benefício será suspenso quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual. (BRASIL, 2017a)

Para efeito deste livro, ressalta-se que o BPC/LOAS é um benefício de prestação continuada sob o amparo da seguridade social brasileira, mas fora do RGPS. Sua natureza é de uma assistência social ao não segurado do regime previdenciário, ou seja, o trabalhador informal na condição de idoso ou deficiente. Como vimos, a aposentadoria por invalidez também é um benefício de prestação continuada não contributivo, com a diferença de que o trabalhador formal segurado contribuiu até seu impedimento laboral.

Como benefício não contributivo de assistência social, o BPC não entra no equilíbrio financeiro nem no equilíbrio atuarial previdenciário do RGPS. Trata-se de uma dívida social do estado brasileiro originada das instituições econômicas extrativas seculares do país, que acumularam desigualdade e exclusão social. Na perspectiva do desenvolvimento econômico, a eliminação desse estoque social de miseráveis será concomitante ao amadurecimento de instituições econômicas inclusivas, com o fortalecimento do Estado social e a criação do Estado fiscal.

RISCOS DE RUPTURA DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

Como salienta Piketty (2014, p. 475), os "sistemas de repartição são fundados sobre o princípio da solidariedade entre as gerações (nós pagamos as cotas para os aposentados de hoje, na esperança de que nossos filhos façam o mesmo para nós amanhã)". Dessa forma,

> a taxa de retorno dos regimes de repartição é por definição igual à taxa de crescimento da economia: as cotas que permitirão financiar as aposentadorias de amanhã serão elevadas de acordo com o progresso da massa salarial. Em princípio, isso também implica que é do interesse dos trabalhadores atualmente ativos que a massa salarial progrida o mais rápido possível: eles devem, assim, investir nas escolas e universidades de seus filhos e encorajar a natalidade. Em outras palavras, todas as gerações estão interligadas: uma sociedade virtuosa e harmoniosa parece estar ao alcance das mãos. (PIKETTY, 2014, p. 475)

Dinâmica econômica-demográfica da crise previdenciária

Esse círculo virtuoso da solidariedade intergeracional está sujeito às vicissitudes da dinâmica econômica, dado que a taxa de retorno dos regimes de repartição é, por definição, igual à taxa de crescimento da economia. Ou seja, a sustentabilidade dos regimes de repartição depende do crescimento de longo prazo determinado pelas dinâmicas demográfica e tecnológica. Dessa forma, a dinâmica previdenciária está diretamente relacionada à dinâmica econômica-demográfica. As mudanças estruturais na demografia e na tecnologia dos últimos 35 anos (final do século passado e início deste século) estão afetando a taxa de crescimento de longo prazo e, dessa forma, vêm comprometendo os regimes previdenciários de repartição, instituídos como parte essencial do Estado social na grande maioria dos países ricos após a Segunda Guerra Mundial. Os países periféricos (em geral, os de renda *per capita* intermediária) que adotaram alguma forma de Estado social, incluindo o regime previdenciário de repartição, estão sendo atingidos pelo mesmo fenômeno, ainda que beneficiados pelo estoque de conhecimento tecnológico e pela transição demográfica temporalmente defasada, o que supostamente garantiria taxas médias de crescimento econômico superiores às dos países ricos e, assim, dariam mais tempo para o processo de transição e reequilíbrio atuarial. A janela de oportunidade propiciada pelo bônus demográfico[10] seria particularmente relevante para ser aproveitada, a qual infelizmente parece quase que perdida para a maioria desses países, inclusive o Brasil.[11]

10 O bônus ou dividendo demográfico é representado pelo período em que há uma crescente proporção de pessoas em idade potencialmente ativa comparativamente aos grupos etários teoricamente dependentes. Ou seja, uma elevada proporção de adultos na população relativamente à participação de crianças e idosos, significando uma baixa taxa de dependência. Teoricamente, a maior proporção de pessoas em idade ativa favorece o crescimento econômico, já que o predomínio daqueles que produzem mais do que consomem, em comparação com aqueles cujo consumo costuma ultrapassar a capacidade produtiva, propicia mais reservas e aumento dos recursos disponíveis por indivíduo. O bônus se fecha quando a proporção adultos/dependentes começa a decrescer, significando uma taxa de dependência crescente.

11 No Brasil, esse fenômeno atingirá seu pico entre os anos de 2022 e 2023, quando as razões de dependência voltarão a crescer e começará a ser fechada a janela de oportunidades demográficas. Algumas projeções populacionais do IBGE indicam, porém, que

Transição demográfica

A associação entre as dinâmicas econômico-demográfica e previdenciária determina a sustentabilidade previdenciária sob a perspectiva do Estado social. O componente demográfico da dinâmica econômica é particularmente relevante. As profundas mudanças demográficas ainda em curso afetaram a previdência social duplamente: diretamente, pelo desequilíbrio atuarial entre contribuintes e beneficiários, e indiretamente, pelos impactos negativos da dinâmica demográfica sobre o crescimento econômico de longo prazo. A contínua queda da taxa de fecundidade (reduzindo a taxa de natalidade) combinada com o aumento sistemático da expectativa de vida desde os anos 1960 (com a consequente queda da taxa de mortalidade) resultaram numa transição demográfica com mudança drástica da estrutura etária dos países ricos e posteriormente dos países pobres, de uma pirâmide etária jovem (proporcional da base para o vértice), para uma pirâmide etária envelhecida (achatada, com estreitamento da base e alargamento do vértice). Dessa forma, a crescente razão de dependência dos idosos aumentou significativamente a proporção de beneficiários (população adulta inativa segurada) em relação aos contribuintes, que dependem, por sua vez, do tamanho da população economicamente ativa (PEA) e da taxa de ocupação formal. A sistemática queda da taxa de fecundidade (e natalidade), atualmente inferior ao nível reprodutivo médio de 2,1 filhos por mulher em idade fértil, vem impactando negativamente a PEA. E com seu menor tamanho relativo, a PEA reduz o crescimento econômico de longo prazo.

A dimensão da crise deflagrada pelos efeitos das mudanças demográficas sobre os sistemas previdenciários públicos de repartição de benefício definido fundado nas transferências de renda entre gerações, que sustentam a dependência solidária intergeracional, já estava presente nas previsões sombrias do final do século passado com base nas projeções populacionais para os países ricos no século XXI que se avizinhava. A eminência de desequilíbrios atuariais ameaçando a sustentabilidade dos sistemas públicos de repartição deflagrou um processo generalizado de reformas nos países ricos a partir dos anos 1990, com consequências ainda presentes atualmente, haja vista o

o fim do bônus demográfico poderia ter sido antecipado para 2019.

conflito distributivo embutido nas reformas, não apenas entre gerações (de assalariados) como entre os receptores de rendas do trabalho e do capital, em função das diferentes soluções tributárias implementadas pelos países, se mais ortodoxas (olhando apenas para o lado das despesas do equilíbrio atuarial) ou mais heterodoxas (olhando também para o lado das receitas do equilíbrio atuarial, inclusive tributação ordinária adicional e discriminatória, para evitar desequilíbrios sociais etários).

Uma medida simples da dimensão da crise é acompanhar a evolução dos efeitos observados das mudanças demográficas sobre a proporção das despesas do sistema público de previdência no PIB dos países ricos na virada do século XX para o século XXI e as estimativas ao longo da primeira metade deste século baseadas nas projeções populacionais, que até o momento se mostraram acertadas.

No final do século passado essa proporção despesas previdenciárias/PIB já apresentava clara deterioração, especialmente em países com regimes previdenciários mais generosos em seus benefícios e organizados de forma separada entre os setores público e privado, como Alemanha e Holanda. Segundo Eatwell (2002, p. 179), em 1984 as despesas previdenciárias já representavam 13,7% do PIB alemão e 12,1% do PIB holandês, crescendo de forma acelerada até o final do século XX, atingindo 16,4% e 13,4%, respectivamente, em 2000. Países com nível de desenvolvimento similar que já possuíam regimes integrados de aposentadoria ou em processo de convergência e transitavam para um regime misto repartição-capitalização, como Estados Unidos e Reino Unido[12], apresentavam proporções das despesas previdenciárias no PIB bem menores em 1984, de 8,1% e 7,7%, respectivamente, mantendo esse nível em 2000, com 8,2% e 7,5%. O Japão, por sua vez, até então com uma proporção despesas/PIB dentre as mais baixas dos países ricos, de 6% em 1984, experimentou um salto para 9,4% em 2000, resultado do adiantado processo de envelhecimento de sua população.

12 Que continuam até hoje, porém, majoritariamente no regime de repartição, que ainda representa 64% e 63% do sistema previdenciário desses países, respectivamente (participação das rendas de aposentadorias do regime de repartição sobre o total das rendas de aposentadorias). (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2016, p. 20)

Os efeitos estimados de longo prazo das mudanças demográficas sobre a deterioração do déficit previdenciário foram, à época, de uma evolução explosiva da relação despesas/PIB, *ceteris paribus*, especialmente nos países com regime puro de repartição e mais generosos em seus benefícios. Para a Alemanha, estimava-se para os próximos 20 anos um aumento de 5,2 p.p. das despesas (de 16,4% em 2000 para 21,6% em 2020), e para os 20 anos posteriores (2020-2040), um aumento de 9,5 p.p., de tal forma que a razão despesas/PIB chegaria a 31,1% em 2040. As estimativas para a Holanda não eram muito diferentes dessa evolução explosiva, aumentando em 40 anos 15,1 p.p. (de 13,4% em 2000 para 28,5% em 2040). Mesmo nos Estados Unidos, com um sistema público menos generoso e uma estrutura etária mais jovem, a relação despesas/PIB saltaria 6,2 p.p. em 40 anos, atingindo 14,6% do PIB americano em 2040. As estimativas para o Japão eram próximas às dos Estados Unidos, com aumento de 5,3 p.p. nesses 40 anos, que representariam 15,7% do PIB japonês em 2040. O único país com um aumento estimado relativamente pequeno foi o Reino Unido, de 2,3% do PIB em 40 anos (11,2% em 2040), explicado pelo ajuste atuarial sobre os benefícios dos aposentados já nos anos 1980, quando os valores reais das aposentadorias do sistema público começaram a sofrer uma redução significativa. (EATWELL, 2002, p. 179)

Essas estimativas de crescimento explosivo das despesas previdenciárias sobre o produto/renda das economias ricas indicavam um custo de carregamento da massa de aposentados pela população em idade ativa (PIA) que ameaçava o pacto solidário intergeracional. Esse custo expressa a carga previdenciária, dada pela razão entre a massa em valor das aposentadorias e o total da PIA (15-64 anos), que depende tanto do crescimento das despesas previdenciárias (efeito longevidade) como da evolução da PIA (efeito fecundidade). Em números índices, tomando 1980 igual a 100, a carga média estimada por indivíduo em idade ativa seria insuportável em 2040: na Alemanha e no Japão, aumento de 54% (de 100 para 154); Holanda, 39% (139); Estados Unidos, 31% (131); e Reino Unido, 11% (111).

Equação do equilíbrio previdenciário

Para uma visualização da anatomia da crise previdenciária, Eatwell propõe um modelo de agregados macroeconômicos básicos do fluxo anual da

renda nacional: $P \times N = (s + t)\ [y \times W]$, onde P é o valor médio das aposentadorias, N o número de aposentados (PN = massa de valor de benefícios das aposentadorias), W a população ocupada (PEA – PEAD),[13] y a produtividade média do trabalho (renda nacional Y sobre a população ocupada W), s a taxa de poupança (poupança S sobre a renda nacional Y), e t a alíquota média de impostos (receita tributária líquida sobre a renda nacional Y). Para eliminar os pressupostos pouco realistas do modelo (aposentados como único grupo de dependentes, com todas as poupanças e impostos direcionados para o consumo dos aposentados) e transformar efetivamente a equação numa identidade entre despesas (lado esquerdo) e receitas (lado direito) previdenciárias, podemos considerar s_p e t_p em substituição a s e t. Assim, t_p é a contribuição/tributação efetivamente direcionada para o pagamento das aposentadorias, a tributação previdenciária, composta pela contribuição dos empregados e pela contribuição patronal (c_p) e os impostos ordinários direcionados para previdência (t_{po}), que podem variar anualmente para garantir o equilíbrio financeiro previdenciário. No caso da taxa de poupança, s_p representa aquela diretamente direcionada para a previdência na eventualidade de existir um regime previdenciário misto, de tal forma que parte das receitas previdenciárias fossem para um fundo de capitalização na proporção s_p da renda nacional. Na hipótese de um regime de repartição puro, s_p seria igual a zero.

Assim, a equação reformulada ficaria da seguinte forma:

$$P \times N = (s_p + t_p)\ [y \times W]$$

No caso do regime de repartição puro temos:

$$P \times N = t_p\ (y \times W), \text{ em que } s_p = 0$$

Rearranjando esta equação de despesas-receitas para uma equação das variáveis relevantes de análise, temos:

$$N/W = r \times (y/P) \text{ em que } r = s_p + t_p$$

Se $s_p = 0$, temos:

$$N/W = t_p \times (y/P)$$

13 População economicamente ativa desempregada.

O lado esquerdo da equação N/W é a razão de dependência previdenciária, que estabelece a relação entre os beneficiários e contribuintes do sistema no âmbito da interdependência intergeracional. Nesse caso, são retirados do numerador da razão de dependência demográfica os idosos que não são segurados pelo sistema (em geral os egressos do trabalho informal na idade ativa) e do denominador a população em idade ativa que não trabalha, que trabalha na informalidade e os desempregados, ou seja, N representa apenas os segurados e W a PEA ocupada formal.

O lado direito da equação ry/P é a razão entre a produtividade média do trabalho e o valor médio das aposentadorias ponderada pela taxa de tributação-poupança previdenciária, podendo ser definida como a razão de sustentabilidade do sistema previdenciário, uma vez que a capacidade produtiva da economia representada pela produtividade do trabalho estabelece um limite para o valor das aposentadorias. Quanto maior for essa razão, maior será a sustentabilidade do sistema (e quanto menor a razão, menor a sustentabilidade). Por sua vez, a taxa r (voluntária e compulsória) pode ser considerada como o custo de oportunidade social do sistema previdenciário. Ou seja, representa o percentual da renda nacional que a sociedade está disposta a transferir aos idosos para seu consumo presente (taxa compulsória da alíquota de contribuição e de tributação t_p) ou a sacrificar de seu consumo presente para seu consumo futuro no período de inatividade (taxa de poupança voluntária s_p).

Essa equação previdenciária fundamental pode ter uma expressão temporal em taxas de crescimento. (EATWELL, 2002, p. 181) Assim,

$$n - w = r' + y' - p$$

Para o regime de repartição puro, temos:

$$n - w = t_p' + y' - p$$

O equilíbrio dessa equação da dinâmica previdenciária depende diretamente da dinâmica econômica decomposta em dinâmica demográfica e dinâmica tecnológica. Sinteticamente, para preservar o equilíbrio previdenciário num eventual aumento da razão de dependência pelo aumento temporal da diferença $n - w$, seria necessário um aumento equivalente da diferença $(r' + y') - p$. Supondo, por exemplo, o valor médio das aposentadorias constante (P), p seria igual a zero e teria que haver um aumento combinado da

alíquota de contribuição ($r' = t'_p$ se $s_p = 0$) e da produtividade do trabalho (y') igual à nova diferença $n - w$ (ou seja, $n_{t+1} - w_{t+1} = t'_{p(t+1)} + y'_{t+1} \ldots n_{t+n} - w_{t+n} = t'_{p(t+n)} + y'_{t+n}$). Na eventualidade de estagnação da produtividade do trabalho ($y' = 0$) pela ausência de progresso tecnológico, o ônus do equilíbrio recairia exclusivamente sobre os trabalhadores ativos pelo aumento da alíquota de contribuição ($t'_p > 0$) e sobre os trabalhadores inativos segurados pela redução dos benefícios médios ($p < 0$). Fica evidente que o equilíbrio previdenciário no longo prazo proveniente da variável demográfica autônoma do envelhecimento da pirâmide etária ($n > w$) depende estruturalmente do desempenho da economia, expresso na equação pela taxa de crescimento da produtividade do trabalho (y') e pela taxa de crescimento do emprego (w), uma vez que os ajustes nas variáveis atuariais (t_p e P) possuem um teto social, acima do qual ficaria insustentável o compromisso solidário intergeracional.

Primeiro vamos analisar as taxas de crescimento das duas variáveis do lado esquerdo da equação expressando a evolução da razão de dependência. A taxa de crescimento do número de aposentados (n) depende da dinâmica demográfica, particularmente da evolução da expectativa de vida ao nascer e, mais no curto prazo, da expectativa de sobrevida dos idosos já em idade inativa, expressa na evolução da taxa de mortalidade média dos idosos.[14] A outra variável é a taxa de crescimento da população ocupada (w), dependente do dinamismo da economia pelos seus dois componentes. Pelo lado da oferta, o crescimento da força de trabalho (população em idade ativa) depende fundamentalmente da evolução da taxa de fecundidade (natalidade). As projeções do cenário de referência da ONU são de uma tendência decrescente do crescimento da população, ainda que muito desigual entre as regiões do mundo. Isso porque o longo processo de redução da taxa de mortalidade média, ainda em curso com a crescente melhoria da expectativa de vida média, não é suficiente para compensar o processo de drástica redução da taxa de fecundidade, que já atingiu grande parte da periferia, nos países da Ásia e da América Latina. Pelo lado da demanda, a expansão da ocupação (população economicamente ativa ocupada) depende da evolução da demanda agregada da economia no longo prazo, que impacta favoravelmente

14 Dadas as taxas de fecundidade ao nascer da geração que atualmente é idosa e das gerações em idade ativa, que constituem o futuro contingente de inativos.

o crescimento da produtividade do trabalho e a demanda por força de trabalho, estabelecendo um círculo virtuoso entre oferta e demanda agregada.

A experiência empírica da economia brasileira e de outras economias periféricas com elevada informalidade do mercado de trabalho evidencia também que o crescimento da demanda agregada da economia induz o crescimento da formalização. Nesse caso, o crescimento de w se dá pelo mecanismo de transferência de força de trabalho do mercado de trabalho informal e do desemprego para o mercado de trabalho formal.

Em suma, a condição de evolução equilibrada (e relativamente estável) da razão de dependência no longo prazo significa um enorme desafio da política econômica visando ao pleno emprego da força de trabalho e, no caso dos países periféricos, ao crescimento da formalização do mercado de trabalho. Uma vez que o numerador da razão de dependência está "contratado" pela quase autonomia dos determinantes da transição demográfica, resta sua alteração pela mudança das regras do contrato social (como aumento da idade mínima de aposentadoria) e pelo aumento do denominador, de tal forma que a razão de dependência não seja explosiva e consiga alguma estabilidade. O sistemático aumento da expectativa de vida média justifica socialmente o aumento da idade mínima de aposentadoria e, com isso, a eventual redução do crescimento de n com o correspondente aumento do crescimento de w, contendo momentaneamente ou atenuando a deterioração da razão de dependência.[15] Pelo lado do denominador dessa razão, o crescimento de w depende da evolução da oferta de força de trabalho e da expansão da demanda por força de trabalho. A restrição local da taxa de fecundidade à oferta de força de trabalho não impede sua expansão no contexto de uma economia globalizada. A liberação global dos fluxos migratórios seria uma política supranacional de elevada eficácia para suprir as restrições demográficas dentro das fronteiras nacionais, como foi a experiência internacional bem-sucedida no século XIX. No entanto, vai na contramão das políticas migratórias restritivas hoje adotadas majoritariamente pelos países ricos. No caso dos países da periferia, a existência de um "exército de reserva" de subempregados alojados na economia informal e no desemprego favorece

15 Medida adotada de forma generalizada em todas as reformas previdenciárias dos últimos 30 anos.

políticas de inclusão para dar funcionalidade ao mecanismo de transferência desse exército para o mercado de trabalho formal, contribuindo não apenas para a estabilidade da razão de dependência como também para o crescimento da renda do trabalho, fortalecendo o consumo agregado da economia e, portanto, o crescimento da demanda agregada, que é decisivo para acelerar a demanda por força de trabalho, especialmente do emprego formal. A tendência das economias contemporâneas de $n > w$ impõe desafios de políticas "fora da caixa", em geral não nos manuais de economia, como a liberação global dos fluxos migratórios e os incentivos não convencionais à formalização do mercado de trabalho, que numa visão puramente economicista (curto prazo) e fiscalista (que não incorpora as "ondas secundárias" do multiplicador de renda), não são consideradas nos cânones dos "fundamentos".

Vamos agora analisar as variáveis que determinam a evolução da razão de sustentabilidade do sistema previdenciário do lado direito da equação, ou seja, a evolução da diferença $(r' + y') - p$, focalizando inicialmente na diferença $y' - p$. A condição de uma evolução equilibrada é $y' > p$ (ou seja, $y'/p > 1$), que sustenta uma evolução favorável da razão de sustentabilidade (y/P). No entanto, a razão y/P inicial é uma condição precedente. Uma razão inicial muito baixa exigiria uma aceleração da evolução $y' > p$, nem sempre possível pelas limitações técnico-econômicas para a aceleração de y'.

Primeiro analisaremos a determinação do valor médio inicial das aposentadorias P_i estabelecido pela taxa de reposição previdenciária, definida pelo percentual da renda do trabalhador ativo mantido na aposentadoria, calculado pela divisão do primeiro benefício pelo último salário recebido na vida ativa.[16] A taxa de reposição depende do arranjo político-institucional do regime previdenciário. Ela é limitada pelos condicionantes econômicos-atuariais e varia muito entre os países. Na grande maioria dos países da OCDE, após as reformas dos anos 1990 e 2000, fica em torno de 50% do último salário.[17]

16 Para os regimes de repartição de benefício definido. Pode ser calculada também tendo como base de cálculo a média dos salários recebidos ao longo da carreira ou alguma variante desse critério.

17 No entanto, possuem diferenças significativas, especialmente entre os benefícios dos regimes público e privado. O padrão geral nos países da OCDE é que são mais altas para os servidores públicos, sendo as maiores diferenças entre os sistemas público e privado (esquema compulsório) no Reino Unido e nos Estados Unidos, de 84 e 52 p.p.,

Assim, o parâmetro para a definição de P é o valor médio dos salários dos trabalhadores ativos segurados. Em economias com quase 100% de formalização do trabalho e cobertura previdenciária universal, como nos países ricos, o valor médio dos salários dos segurados equivale aproximadamente ao da população economicamente ativa ocupada, que tem uma pequena franja de informais, especialmente de imigrantes (ilegais). No longo prazo, o salário médio é parametrizado pela produtividade média da economia representada na equação básica por y, a renda nacional (renda do trabalho + renda do capital) por trabalhador ocupado. Isso porque a produtividade do trabalho mede a capacidade produtiva da economia, que estruturalmente determina o patamar do salário médio no longo prazo.[18] Países com economias de baixa produtividade do trabalho pagam um salário médio baixo, enquanto aqueles com economias de alta produtividade pagam um salário médio elevado.[19] Como o valor médio das aposentadorias (P) representa um percentual do salário médio, seu limite superior é dado pelo nível de produtividade média do trabalho da economia, de tal forma que, por definição, P < salário médio < y.

Se do ponto de vista econômico o parâmetro para a fixação de P_i é y_i, sua calibragem do ponto de vista atuarial vai variar do acordo com a alíquota e tributação previdenciária inicial t_{pi}. No regime de repartição simples, as receitas para custear o pagamento das aposentadorias correntes são dadas por [t_{pi} x (Wy)]. Se o número de ocupados no tempo inicial (W_i) e a produtividade são dados, a fixação do valor médio inicial das aposentadorias P_i depende de $t_{i,}$ *ceteris paribus*. O teto social para fixação de t_{pi} é a sustentabilidade do compromisso solidário intergeracional no âmbito do Estado social. A transferência de renda do consumo dos trabalhadores ativos e da poupança dos empregadores (via contribuição e tributação expresso em t_p) para o consumo dos inativos segurados tem limites econômicos claros, acima dos quais fica

respectivamente. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2016, p. 160-165)

18 O conflito distributivo da renda entre capital e trabalho, muitas vezes mediado pelo estado, determina a cada ciclo econômico a taxa salarial média da economia.

19 Como visto na primeira parte do trabalho (capítulo 2), dado o nível de produtividade da economia, o salário médio depende da estrutura de distribuição de renda entre capital e trabalho.

socialmente insustentável, especialmente no caso das famílias dos ativos, que possuem em geral maiores despesas de dependentes jovens. No caso da parte patronal, depende da estrutura da tributação ordinária destinada à previdência. Quanto mais incidir sobre as empresas (e menos sobre seus sócios proprietários do capital), menores serão os lucros retidos (dadas as regras de distribuição de dividendos), impactando negativamente na taxa de poupança e, possivelmente, na taxa de investimentos da economia. Ou seja, pode afetar o crescimento de demanda agregada de longo prazo. Ao contrário, a maior incidência sobre os acionistas afeta apenas o acúmulo de riqueza pessoal (*C*) e a distribuição funcional de renda em favor das rendas do trabalho (α e 1-α), sem afetar diretamente os investimentos.

Em suma, a condição inicial do termo do lado direito da equação $[t_{pi} \times (y_i/P_i)]$ é fixada simultaneamente, uma vez que P_i é fixado sob as restrições econômico-institucionais de t_i e y_i. Fixada essa condição inicial, podemos voltar para a sua evolução temporal $(t_p' + y') - p$. Uma vez que o teto social impõe limites estreitos para o aumento temporal da tributação previdenciária t_{pi}, *a* dinâmica da razão de sustentabilidade da diferença $y' - p$ é determinante para a estabilidade temporal de $[t_{pi} \times (y_i/P_i)]$. Certamente reformas tributárias na perspectiva do Estado fiscal poderiam contribuir para a justiça e eficácia da tributação previdenciária. Países com sistemas tributários regressivos, como o Brasil, teriam algum espaço de aumento de t_{pi}, uma vez que ficasse intolerável pela sociedade a regressividade fiscal. O aumento de t_{pi} decorrente da introdução de uma tributação progressiva ordinária direcionada para o equilíbrio previdenciário (com forte tributação sobre as rendas do capital) poderia ser relevante para atenuar os efeitos distributivos negativos do ajuste previdenciário sobre a renda dos trabalhadores ativos (pelo aumento da alíquota de contribuição dos empregados) e sobre a renda dos idosos inativos (pela redução do valor médio das aposentadorias *P*).[20]

Voltemos para a dinâmica $y' - p$. A evidência histórica do crescimento econômico da era moderna do capitalismo industrial nos últimos 200 anos

20 A instituição de uma efetiva tributação sobre as rendas do capital melhoraria substantivamente a progressividade do imposto de renda sobre as pessoas físicas. Simultaneamente, poderia ser introduzida uma tributação sobre a riqueza e a herança nos moldes sugeridos por Piketty (2014).

não deixa dúvidas dos desafios de sustentação de taxas elevadas de crescimento da produtividade do trabalho.[21] As teorias do *catching up* tecnológico,[22] por sua vez, também nos fornecem evidências de sua possibilidade para um grupo seleto de países, sob a premissa de um piso de infraestruturas de capital físico e social mínimas, denominadas por Abromovitz (1986) como "capacitações mínimas". Da mesma forma que o elevado estoque de informalidade cria uma janela de oportunidade para o crescimento sistemático do trabalho formal (a variável w do lado esquerdo da equação dinâmica), o baixo estoque acumulado de conhecimento tecnológico, expresso na carência de capital físico e social, também pode se tornar uma janela de oportunidades para o investimento e, portanto, o crescimento sustentado da produtividade y'. O aproveitamento dessas oportunidades pelas economias periféricas pode ser crucial para alcançarem um equilíbrio previdenciário socialmente aceitável. Nesse sentido, a dinâmica $(y' - p)$ depende de y'. Para o equilíbrio da razão de sustentabilidade $r(y / P)$ a condição $y' > p$ deve ser atendida, sob a premissa que os ganhos incrementais da produtividade não sejam apropriados integralmente pelos inativos. Por outro lado, se P for constante em termos reais ($p = 0$), critério muitas vezes adotado pelas reformas previdenciárias pela indexação de P ao índice da inflação, os inativos estarão alijados dos ganhos de produtividade da economia, o que resulta em aumento da desigualdade da distribuição de renda desfavorável aos idosos. Para uma dinâmica socialmente equilibrada, a diferença $(y' - p)$ deve ser crescente sob a restrição $y' > p > 0$. Se y' for igual a zero, p será negativo ($y = 0$ e $p < 0$), o que tende a comprometer o pacto social intergeracional.

Sintetizando, a equação de equilíbrio previdenciário evidencia a necessidade de políticas públicas ativas para garantir sua sustentabilidade com equidade. Uma abordagem puramente fiscalista tende a buscar soluções pelo lado da despesa atuarial sem atentar para o lado das receitas. Em contrapartida, uma abordagem puramente heterodoxa busca soluções pelo lado das receitas exógenas, especialmente as tributárias, abstraindo da sustentabilidade do

21 Veja a primeira parte desse trabalho, capítulo 2.

22 Existe uma vasta literatura econômica sobre o *catching up* tecnológico, tradição inaugurada por Joseph Schumpeter sobre o papel vital do progresso tecnológico e inicialmente formulada pelo trabalho seminal de Abromovitz (1986).

equilíbrio atuarial. A abordagem proposta busca equacionar a sustentabilidade sob a premissa da equidade, o que supõe o fortalecimento do Estado social para enfrentar adequadamente a crise previdenciária que ameaça o pacto intergeracional. Visto que a transição demográfica é dada, o equilíbrio atuarial só pode ser recuperado sob uma perspectiva de ajuste temporal das variáveis econômico-demográficas críticas, com políticas de inclusão social e produtiva.

Métricas institucionais para análise da reforma previdenciária

Como proposto no Capítulo 4 dessa pesquisa, utilizaremos métricas institucionais para analisar as três políticas sob escrutínio. Nas duas primeiras, as métricas serão parametrizadas a seguir. No caso da reforma previdenciária, a equação de equilíbrio previdenciário descrita anteriormente será nosso parâmetro teórico, e as diferentes modalidades de regimes previdenciários nosso parâmetro empírico. No caso da LOAS/BPC, como a mudança de regras de benefícios estava prevista no âmbito da reforma previdenciária, pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, os parâmetros de análise específicos estarão incluídos conjuntamente com os parâmetros previdenciários.

Métrica do Estado fiscal

Genericamente, essa métrica é baseada no nível de proporcionalidade e progressividade do sistema tributário nacional. A regressividade deste sistema torna socialmente inconsistente e insustentável a democracia econômica, uma vez que a tributação se torna uma estrutura institucional de aumento da desigualdade. Sem uma reforma tributária para a criação do Estado fiscal, não são sustentáveis políticas do Estado social, como a da previdência social pública.

Nesse sentido, o escrutínio inicial de uma proposta de reforma previdenciária é a existência ou não do Estado fiscal. Sua eventual ausência pela permanência de um sistema tributário regressivo estabelece a reforma tributária como condição precedente da reforma previdenciária. Ou seja, nos

termos da equação de equilíbrio previdenciário, a tributação t_p da previdência necessita incorporar uma estrutura tributária progressiva, de tal forma que a razão de sustentabilidade não signifique seu custeio socialmente regressivo, proveniente desproporcionalmente dos estratos sociais mais pobres da população. Ao mesmo tempo deve ser minimizado o custo previdenciário sobre as empresas *vis-à-vis* o custo sobre os proprietários de riqueza (de qualquer espécie, de ativos financeiros a ativos imobiliários). O primeiro penaliza a esfera da produção, tornando-se um custo de produção e, portanto, reduz a eficiência e o desempenho econômico, podendo inclusive prejudicar a expansão do emprego. O segundo incide sobre a esfera da circulação, penalizando os detentores individuais de riqueza sem impacto negativo sobre a produção. Favorece, por outro lado, a melhoria da equidade no custeio previdenciário.

O desenho de uma reforma tributária consistente com a tributação previdenciária progressiva tem como parâmetros analíticos:

1. contribuição previdenciária progressiva sobre as rendas do trabalho dos trabalhadores ocupados segurados ($t_{pc1} < t_{pc2} \ldots < t_{pcn}$), em que *c1* é o contribuinte do decil inferior da escala de rendimentos do trabalho e c*n* o contribuinte do decil superior da mesma escala;
2. contribuição previdenciária proporcional sobre a folha salarial patronal (t_{pp}) e acima da alíquota de contribuição previdenciária do contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho ($t_{pp} > t_{pcn}$);
3. imposto ordinário previdenciário proporcionalmente maior sobre os rendimentos de capital dos detentores de riqueza (t_{pc} tributação do capital pessoas físicas) e proporcionalmente menor sobre as receitas e lucros das empresas (t_{pj} tributação do capital pessoas jurídicas), ou seja, $t_{pc} > t_{pj}$;
4. imposto extraordinário sobre a riqueza e herança (t_r) dos indivíduos detentores de qualquer tipo de capital (pessoas físicas) para custear a transição do regime previdenciário e eventuais déficits financeiros do orçamento da seguridade social, inclusive da LOAS/BPC (frustração de receitas pelas oscilações cíclicas da atividade econômica), mas não déficits atuariais.

Esses quatro parâmetros constituirão a métrica para analisar a proposta de reforma previdenciária do Brasil (incluídos os benefícios contributivos e os benefícios não contributivos do BPC), em seu aspecto tributário. A condição precedente, como salientado, é a questão da regressividade fiscal pela ausência do Estado fiscal.

Métrica da desigualdade

Dada pelo efeito esperado da reforma, que pode reduzir ou aumentar a desigualdade. No caso da métrica da desigualdade, podem existir impactos positivos e negativos da reforma, como aumento ou redução da desigualdade entre as rendas do trabalho e aumento ou redução da desigualdade entre a renda total do trabalho e a renda total do capital. A discussão sobre regras de transição também é relevante. O custeio da transição pode possibilitar alguma neutralidade sobre a desigualdade se for custeada, por exemplo, pela proporcionalidade e progressividade tributárias. Por isto torna-se inconsistente realizar reforma previdenciária sem reforma tributária.

Para estabelecer parâmetros analíticos do impacto da reforma previdenciária sobre a desigualdade, é necessário desagregar as variáveis que podem afetar direta ou indiretamente a distribuição social de renda. As variáveis da equação previdenciária com efeito direto são a tributação previdenciária (*t*) e o valor médio das aposentadorias (*P*); e a variável com efeito indireto é a idade mínima de aposentadoria, relacionada às variáveis número de aposentados (*N*) e número de ocupados (*W*).

Os parâmetros da tributação previdenciária (t_p) já foram explicitados na métrica do Estado fiscal. Existem parâmetros que afetam a distribuição entre as rendas do trabalho (1, 5 e 6) e parâmetros que afetam a distribuição entre as rendas agregadas do trabalho e do capital (2, 3 e 4). A análise de atendimento desses parâmetros na reforma vai revelar um balanço qualitativo dos seus efeitos sobre a desigualdade.

Em relação ao valor médio das aposentadorias (*P*), os parâmetros relevantes para a análise da desigualdade são os seguintes:

1. os critérios propostos para o cálculo agregado do valor médio inicial da aposentadoria P_i. A taxa de reposição previdenciária

(P_i/S_n) definidora de P_i deve atender a condição $P_i < S_i$ (salário médio inicial) $< y_i$. Ou seja, o valor médio inicial das aposentadorias deve ser um percentual do salário médio da economia desse período inicial supondo, como desejável, que t_{pi} atenda o limite de teto socialmente sustentável para o pacto intergeracional, e que a produtividade média do trabalho (y_i) seja o parâmetro de fixação do salário médio. No entanto, a forte concentração da renda dos países periféricos, como o Brasil, resulta em salários médios dos decis inferiores próximos aos níveis da reprodução de subsistência das famílias trabalhadoras. Portanto, seria socialmente justo a fixação de um piso previdenciário (S_M) indexado ao salário institucional de referência (P_M), em geral dado pelo salário-mínimo nacional ($S_M = P_M$). Além disso, a regra da tributação previdenciária progressiva deveria ser reproduzida para o cálculo de P_i, de tal forma que os decis inferiores tivessem um percentual crescente do salário médio do decil respectivo ($P_{i1}/S_{i1} > P_{i2}/S_{i2} \ldots > P_{i10}/S_{i10}$). Esses dois critérios de cálculo (piso e percentual progressivo) favoreceriam a melhoria da distribuição entre as rendas do trabalho dos segurados;

2. estabelecidos os critérios para o cálculo de P_i, o parâmetro de indexação temporal também é crítico. Vimos que a condição $y' > p$ deve ser atendida para o equilíbrio da razão de sustentabilidade (y / P). Por outro lado, p deve ser maior do que zero em termos reais ($p > 0$), para não alijar os inativos dos ganhos de produtividade da economia, evitando um aumento da desigualdade da distribuição desfavorável aos idosos. Para uma dinâmica socialmente equilibrada, a diferença ($y' - p$) deve ser crescente sob a restrição $y' > p > 0$.

Por sua vez, a variável idade mínima de aposentadoria, com efeito indireto sobre a desigualdade, está relacionada às variáveis número de aposentados (N) e número de ocupados (W). Vimos que o aumento da idade mínima de aposentadoria usando o aumento da expectativa de vida da coorte de referência contribui para retardar a evolução de N e aumentar W. Do ponto de vista estrutural demográfico (taxas de fecundidade/natalidade e mortalidade),

N e *W* estão "contratados". Ajustes para o eventual reequilíbrio da equação previdenciária sem adequação demográfica da idade mínima teriam que ser feitos do lado das rendas de ativos (t_p) e inativos (*P*), ou seja, do lado direito da equação (aumentando t_p e reduzindo *P* se *y'* for insuficiente). Sob essa perspectiva, o custo de oportunidade de aumento da idade mínima é baixo, evitando o empobrecimento dos assalariados e aposentados, especialmente daqueles de menor renda, que tendem a ser, portanto, os mais penalizados. Para minimizar conflitos distributivos, os ajustes em t_p e *P* são em geral proporcionais à renda, o que acaba penalizando os mais vulneráveis, muitas vezes jogando-os abaixo da linha de pobreza. Ainda que o ajuste proporcional possa ser neutro para a desigualdade, não deixa de ser socialmente injusto. A redução da renda disponível tem impactos distintos sobre o consumo das famílias, dependendo da sua posição na hierarquia de rendas do trabalho. Tecnicamente, o aumento da desigualdade depende da calibragem do ajuste, que pode ser neutra ou penalizar mais ou menos a renda do trabalho dos ativos (pela alíquota *t*) ou dos inativos (pelo valor médio das aposentadorias *P*). Além disso, se o ajuste em t_p não for sobre a tributação previdenciária ordinária e apenas sobre a alíquota de contribuição dos ativos, a desigualdade da distribuição de renda entre o capital e o trabalho tende a aumentar.

A injustiça social pela não adequação da idade mínima à expectativa de vida da coorte de referência também está oculta na relação agregada *N* / *W*, o lado esquerdo da equação previdenciária. As regras de aposentadoria dos regimes de repartição em geral contemplam uma combinação de idade mínima e tempo de contribuição, de tal forma que tempos de contribuição maiores podem reduzir a idade mínima obrigatória.[23] Em economias com elevado nível de informalidade do mercado de trabalho, o tempo de contribuição da população ativa mais pobre não reflete o tempo de vida laboral dos indivíduos. Ao contrário, a população ativa de maior renda e mais qualificada está inserida no mercado de trabalho formal desde o seu ingresso na vida laboral, ou seja, o tempo de vida laboral desses assalariados formais corresponde ao seu tempo de contribuição. A combinação idade mínima com tempo de contribuição possibilita, assim, aposentadorias precoces para os ativos do topo da hierarquia de rendas do trabalho e aposentadorias mais

23 Como é o caso da modalidade "aposentadoria por tempo de contribuição" (ATC) do RGPS.

longevas para aqueles na base da hierarquia (que tendem a aposentar pelo critério único de idade). Além dessa regra ser socialmente injusta, cria mais desigualdade entre os "colarinhos brancos" e "colarinhos azuis", uma vez que a precocidade da aposentadoria dos primeiros os possibilita reingressar no mercado de trabalho, acumulando rendimentos de aposentadoria e do trabalho. Ou seja, a não adequação da idade mínima à expectativa de vida da coorte de referência em economias de mercado representa injustiça social e resulta em aumento da desigualdade.

Após essas qualificações, a análise da desigualdade pelo critério da idade mínima de aposentadoria, relacionada às variáveis número de aposentados (*N*) e número de ocupados (*W*), deve ser feita pelos parâmetros relacionados à adequação demográfica:

1. as regras de idade mínima da reforma devem ser uniformes e em conformidade com a expectativa de vida da coorte de referência;[24]
2. o uso da métrica unissex da expectativa de vida da coorte de referência favorece o gênero feminino, o que pode ser considerado socialmente justo, considerando as condições ainda desiguais entre os gêneros no mercado de trabalho, em especial condições de acesso e remuneração;
3. o critério de ajuste da idade mínima às mudanças da expectativa de vida da coorte de referência deve ser automático, evitando temporalmente distorções e conflitos distributivos que resultem em aumento da desigualdade.

Por fim, definiremos a seguir os parâmetros de desigualdade para as regras de benefícios do BPC. Tratando-se de um benefício de assistência social para o segmento mais pobre da população, mudanças de regras seguindo uma lógica fiscalista sempre resultarão em redução do valor real ou postergação etária do benefício, com a consequência do aumento da desigualdade. Portanto, os parâmetros devem ser de preservar o BPC para garantir a justiça social:

---

24 Exceto no caso de atividade laborais que reconhecidamente reduzam a expectativa de vida abaixo da expectativa média da coorte.

1. as regras de idade mínima do BPC devem ser uniformes às regras de idade mínima da reforma da previdência, tendo como referência a expectativa de vida da coorte de referência;
2. o critério de ajuste da idade mínima às mudanças da expectativa de vida da coorte de referência deve ser automático, em conformidade ao benefício previdenciário, evitando distorções e conflitos distributivos que resultem em aumento da desigualdade;
3. o valor do benefício deve ser o piso previdenciário, ou seja, o salário-mínimo nacional,[25] seguindo automaticamente suas regras de reajuste.

Métrica da democracia econômica

Dada pelo patamar mínimo de igualdade de oportunidades. O direito este patamar tem um componente de justiça social e um do liberalismo econômico. No caso da previdência social existem esses dois componentes. Do ponto de vista de justiça social, trata-se do direito à aposentadoria se o indivíduo participa do mercado de trabalho. Do ponto de vista do liberalismo econômico, trata-se do direito de escolha individual entre seu consumo presente e consumo futuro, que de alguma forma deve estar incluído nos regimes de aposentadoria, desde que compatível com as regras gerais do pacto intergeracional, na forma de direitos sociais inscritos de modo implícito ou explicito nas cartas constitucionais. O papel da previdência como política social é, portanto, garantir o direito de uma renda na idade inativa que não se resolve pelos mecanismos de mercado. A experiência dos países na história moderna pós Revolução Industrial evidencia as dificuldades do mercado no provimento desses serviços, especialmente para as camadas sociais mais pobres, situadas na base da hierarquia de rendas do trabalho. Dadas as falhas de mercado para seu provimento, o serviço previdenciário deve ser objeto de política pública, inserido no âmbito das políticas sociais, para garantir o direito à vida e coibir a tendência à desigualdade.

25 Para países como o Brasil, que possuem o instituto do salário-mínimo nacional.

O primeiro componente é, assim, a abordagem do direito à aposentadoria do indivíduo economicamente ativo no mercado de trabalho. Uma vez que a questão da equidade do conflito distributivo no âmbito previdenciário foi equacionada na métrica da desigualdade, resta a questão da informalidade. A precarização do trabalho proveniente da informalidade é uma injustiça social, uma vez que impossibilita ao trabalhador informal atingir um patamar mínimo de igualdade de oportunidades. Além das condições inferiores do trabalho precário, a falta de cobertura previdenciária é prejudicial à democracia econômica. O ponto de interesse aqui é estabelecer os parâmetros que a reforma previdenciária deveria contemplar para incentivar a formalização. Outros aspectos dos instrumentos de incentivo à formalização serão tratados na reforma trabalhista como parâmetros da democracia econômica.

Os parâmetros previdenciários de incentivo à formalização da força de trabalho estão relacionados na equação previdenciária à variável número de ocupados (W) da taxa de dependência (lado esquerdo) e tributação previdenciária (t) da taxa de sustentabilidade (lado direito). Pelo lado da oferta, o crescimento da ocupação de trabalhadores formais (w) é dado pelo crescimento da população economicamente ativa ocupada proveniente do crescimento populacional vegetativo (w_v) e da migração de trabalhadores informais ocupados para o mercado de trabalho formal (w_m). Pelo lado da demanda, vai depender do crescimento da demanda por trabalho formal ($w_v + w_m$). Assim, o estoque formal W_L de longo prazo correspondente à absorção de toda a força de trabalho informal (no tempo t + n) vai depender da evolução de $w_v + w_m$, ou seja, $W_L = W_t \times [(w_{vt+1} + w_{mt+1}) \times (w_{vt+2} + w_{mt+2}) \times \ldots (w_{vt+n} + w_{mt+n})]$. Supondo que w_v está "contratado" pela dinâmica populacional, a redução ou estabilidade da taxa de dependência vai depender da velocidade (eficiência) do processo de formalização dado pelo crescimento w_m, supondo que exista um hiato de crescimento da força de trabalho migrante entre o número de novos ocupados migrantes (w_m) e o número de novos aposentados migrantes (n_m), ou seja, $w_{mt+1} > n_{mt+1}, w_{mt+1} > n_{mt+1}, \ldots w_{mt+n} > n_{mt+n}$. Os incentivos previdenciários deveriam favorecer tanto a migração (incentivo ao trabalhador) quanto a mudança da composição da demanda de trabalho, de informal para formal (incentivo ao empregador), de tal forma que $w_m > w_v > 0$ até que o estoque de informais se aproxime de zero ($w_m \approx 0$ no tempo t + n +1).

Em economias com altos percentuais de informalidade, como a brasileira e de outros países da América Latina, que chegam a atingir mais de 50% da PEA ocupada, o escopo para redução ou estabilidade da taxa de dependência por esse mecanismo de transferência é extremamente significativo. Como descrito pelos modelos de crescimento de economia dual,[26] o mecanismo de transferência tem o efeito agregado de aumentar a produtividade do trabalho da economia pelo simples fato de que a força de trabalho se desloca de atividades de menor produtividade do segmento informal para atividades de maior produtividade do segmento formal. Isso significa que o mecanismo de transferência tem um efeito positivo sobre crescimento da produtividade do trabalho (y'), de tal forma que a razão de sustentabilidade previdenciária tende a aumentar ($y_1/P_1 < y_2/P_2 \ldots < y_n/P_n$). Ou seja, um eventual sucesso da política de formalização da força de trabalho afetaria positivamente a equação de equilíbrio previdenciário pelos seus dois componentes, com aumento ou estabilidade da razão de dependência e o aumento concomitante da razão de sustentabilidade. Os incentivos à proteção previdenciária seriam dados pela tributação pertinente (t_p), mantendo as regras para o valor médio das aposentadorias (P), que tenderia a ser constante ou levemente decrescente (pelo aumento da massa de aposentadorias dos estratos de menor renda decorrente dos inativos entrantes de migrantes). Os três parâmetros são apresentados a seguir:

1. contribuição previdenciária progressiva sobre as rendas dos trabalhadores ocupados informais migrantes para a formalização ($t_{pm1} < t_{pm2} \ldots < t_{pm10}$), em que *m1* é o contribuinte do decil inferior da escala de rendimentos do trabalho migrante e *m10* o contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho migrante, com um período de transição em que a contribuição dos migrantes será menor do que a dos formais ($t_{pm1} < t_{pc1} < t_{pm2} < t_{pc2} \ldots < t_{pm10} < t_{pc10}$);
2. contribuição previdenciária progressiva sobre as rendas dos microempreendedores informais migrantes para a formalização

26 O modelo clássico da literatura é o de Arthur Lewis (1954), com sua extensão realizada por Gustav Ranis e John C. H. Fei (1961).

(t_{pm}) com incentivos da tributação previdenciária, de tal forma que o contribuinte microempreendedor seja tributado igualmente ao contribuinte equivalente da escala de rendimentos do trabalho do migrante informal ($t_{pm1} = t_{pc1} < t_{pm2} = t_{pc2} \ldots < t_{pm10} = t_{pc10}$);

3. contribuição previdenciária proporcional sobre a folha salarial patronal menor para a folha dos informais migrantes ($t_{ppm} < t_{ppc}$) durante o período de transição e igual à alíquota de contribuição previdenciária do contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho do migrante informal ($t_{pm10} = t_{ppm}$).

O custeio desse esquema de incentivos do período de transição poderia ser fiscalmente neutro se as esperadas melhorias relativas das razões de dependência e de sustentabilidade (pelos aumentos de W e y) financiarem os subsídios implícitos nas menores alíquotas de contribuição (t_{pm} e t_{ppm}). As diferenças entre os valores estimados e observados na execução orçamentária anual seriam automaticamente ajustadas a cada ano-orçamentário, minimizando o resíduo previdenciário (déficits ou superávits).

No caso dos trabalhadores informais clientela da LOAS/BPC, eles estão em uma situação de exclusão definitiva do mercado formal de trabalho, por motivo de idade ou invalidez laboral. Perderam na vida laboral, portanto, o direito ao patamar mínimo de igualdade de oportunidades. Ou seja, os parâmetros da democracia econômica não se aplicam a esse público.

Em relação ao liberalismo econômico, o direito de escolha individual entre o consumo presente e o consumo futuro deve estar incluído nos regimes de aposentadoria, ainda que subordinado às regras gerais do pacto intergeracional.

Se supomos que o comportamento dos indivíduos está sujeito à racionalidade limitada e oportunismo,[27] a escolha pelo consumo presente em detrimento do consumo futuro pode prejudicar o interesse coletivo, pois significaria uma renúncia previdenciária que criaria um bolsão de miseráveis idosos que iriam se constituir num ônus para a sociedade. Em geral, as premissas do direito de

27 Oportunismo na figura do "*free rider*" descrita pela literatura, o qual busca vantagens pessoais nas regras puras do mercado em detrimento do interesse coletivo. (NORTH, 1981, p. 45-58)

escolha são do indivíduo economicamente racional (*homo economicus*), ou seja, o conceito segundo o qual o homem é um ser racional, perfeitamente informado e centrado em si próprio, um ser que deseja riqueza, evita trabalho desnecessário e tem a capacidade de decidir de forma a atingir esses objetivos, independentemente das consequências para o coletivo social. Nesse sentido, a escolha individual deve ser subordinada ao interesse coletivo, nesse caso, às regras compulsórias do regime geral previdenciário.

Quanto menor a igualdade de oportunidades, maior a restrição à capacidade de escolha. As restrições ao acesso a serviços essenciais, como educação e saúde, e à obtenção de uma renda mínima, acima dos níveis de subsistência, afetam objetivamente a livre escolha, pela existência de assimetria de informação que limita a racionalidade econômica pura. Essa racionalidade também é restringida pelo conjunto de valores éticos, morais e culturais, que Douglass North denomina como "ideologia". A ideologia é a forma historicamente encontrada pelas sociedades organizadas para enfrentar o problema do oportunismo ("*free rider*"), trazendo para o comportamento dos indivíduos valores que limitam o individualismo economicista. Sem dúvida o direito de igualdade de oportunidades é uma ideologia fundada nos princípios do interesse coletivo (iluministas), cuja garantia institucional se materializa em políticas sociais, dentre elas a previdenciária. Em suma, o direito de escolha individual do liberalismo econômico no âmbito do regime previdenciário deve estar inserido nas regras gerais do direito à aposentadoria do indivíduo economicamente ativo sob a restrição do pacto intergeracional no âmbito do regime de repartição (benefício definido) ou de um regime compulsório alternativo, como o regime de contribuição definida não financeiro.[28]

A incorporação no regime previdenciário do direito de escolha intrínseco ao liberalismo econômico tem ocorrido em reformas bem-sucedidas que mantiveram o caráter compulsório e público da previdência social, mas inseriram alguns parâmetros liberalizantes:[29]

28 Ver, por exemplo, a publicação do Banco Mundial, *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (2006), editada por Robert Holzmann e Edward Palmer.

29 Uma referência nessa perspectiva é a reforma previdenciária sueca. (ver PALMER, 2002, 2006)

1. instituição opcional de uma contribuição definida financeira complementar ao regime de repartição de benefício definido ou ao regime de contribuição definida não financeira, de tal forma que o segurado tivesse um complemento de aposentadoria lastreado num fundo previdenciário de capitalização;
2. nesse caso, a equação previdenciária conteria uma contribuição minoritária de poupança previdenciária s_p de um regime previdenciário misto, que seria acrescido do percentual majoritário de contribuição previdenciária do empregado segurado e do empregador (t_{pc} e t_{pp}) e aportado num fundo de capitalização na proporção s_p da renda nacional. Assim, a equação reformulada do regime misto seria $N/W = (s_p + t_p) \times (y/P)$, em que $s_p < t_p$[30]
3. ainda que opcional, essa poupança previdenciária teria uma contribuição fixa, sendo que o fundo previdenciário de capitalização teria contas individualizadas e seguiria as normas atuariais de governança e de gestão financeira, com oferecimento para os segurados de carteiras de investimentos alternativas, com opções de escolha em função do risco;
4. do ponto de vista do equilíbrio da equação previdenciária, essa previdência complementar seria neutra, dada pela proporcionalidade entre o aumento esperado do valor individual da aposentadoria do optante P_i (ΔP_i) e a contribuição adicional na forma de poupança individual S_i (s_{pi}).

Métrica do Estado social

Dada pela dimensão do Estado social. Os problemas de coordenação das políticas do Estado social podem decorrer não apenas de problemas de gestão, mas também de problemas relativos ao dimensionamento das políticas dados pelos limites do Estado social. As políticas públicas têm que caber no

30 No regime misto sueco, a contribuição definida da poupança previdenciária é obrigatória e de 2,5% pontos percentuais enquanto a contribuição previdenciária definida (não financeira) obrigatória é de 16%, totalizando uma contribuição de 18,5% (dividida entre empregados e empregadores).

Estado fiscal, e sua ampliação desproporcional pode comprometer as políticas nucleares, como as políticas objeto desse livro, ou seja, a política trabalhista, previdenciária e assistencial. Nesse sentido, a proporcionalidade e a calibragem das políticas estabelecem uma métrica para o Estado social, pois determinam seu escopo e profundidade. Consideradas as restrições do Estado fiscal, qual a abrangência e profundidade das políticas do Estado social periférico?

No que concerne à reforma previdenciária, do ponto de vista da profundidade da reforma duas questões relevantes se colocam: até que ponto é possível manter exclusivamente um regime de repartição de benefício definido ou até que ponto é necessário caminhar para um regime de contribuição definida não financeira, em que o pacto intergeracional estaria mantido apenas durante o período de transição; na perspectiva de um Estado social sustentável, é positivo caminhar para um regime misto de repartição e capitalização? Do ponto de vista da abrangência do público-alvo da reforma, a questão relevante é se deve ser mantido seu caráter público, compulsório e universal. Considerando que essa questão está entre as questões críticas da construção institucional do Estado social, vamos considerá-la como dada. Por outro lado, a perspectiva de um Estado social sustentável impõe soluções que simultaneamente preservem sua abrangência pública-universal e que seja compatível com a capacidade de solvência do Estado fiscal, dentro das limitações da estrutura e capacidade produtiva da economia nacional.

Vamos primeiro tratar da questão do regime de repartição *versus* regime de contribuição não financeira e, depois, a possibilidade de um regime misto, repartição-capitalização (contribuição financeira).

As principais diferenças entre o regime de repartição de benefício definido (RBD) e o regime de contribuição definida não financeira (CDN) não estão relacionadas à abrangência social do regime, ou seja, à sua natureza de bem público, compulsório e universal.[31] Da mesma forma que o RBD, o CDN também representa uma proteção social previdenciária que garante ao trabalhador ativo o direito a um rendimento fixo vitalício na idade inativa, a partir de um indexador previamente estabelecido. Ou seja, ambos os

31 Aqui será usado como referência o sistema previdenciário sueco de CDN, o único inteiramente implantado e consolidado.

regimes possuem a característica “recebe assim que você vai para inatividade” (conhecido na literatura como *pay as you go* – PAYG). Portanto, são regimes contributivos sem risco para o segurado sob a garantia do Estado, ou seja, estão sob a proteção do Estado social.

A primeira diferença são as regras que definem o valor do benefício futuro e os seus efeitos redistributivos. Pelo regime RBD, o valor desse benefício é previamente definido, seguindo alguma proporcionalidade e progressividade (como a contribuição) por faixa de rendimentos do trabalho ativo, com um piso social estabelecido e um teto atuarial, sob algumas premissas. Existe, portanto, um mecanismo interno implícito de redistribuição de renda entre os segurados. Por sua vez, as mudanças demográficas e econômicas, inclusive as oscilações cíclicas da economia, não afetam o valor do benefício. Porém, como já evidenciado, variações da taxa de dependência e da taxa de sustentabilidade criam instabilidade que pode afetar a alíquota de contribuição e os benefícios, já que provocam um desequilíbrio da equação previdenciária. Em contraste, pelo CDN esse valor é vinculado ao valor de contribuição individual e, portanto, seu efeito distributivo é neutro numa suposição teórica de “estado estacionário”, isto é, o valor dos benefícios difere dentro de cada geração na proporção exata dos rendimentos do trabalho na idade ativa (em geral, diferenças salariais). De forma simplificada, o que você paga no presente (idade ativa) será o que você receberá no futuro (idade inativa). Não existe nem piso social nem teto atuarial. O valor real acumulado pelo individuo ao longo do período laboral de contribuição será distribuído ao longo do período inativo de vida. Ou seja, o benefício anual será o valor real acumulado acrescido de uma taxa interna de retorno lastreada no desempenho da economia (evolução do salário médio real ou da produtividade do trabalho) dividido pelo número de anos esperados de vida (expectativa de vida média unissex da coorte de referência). Assim, as mudanças demográficas e econômicas são acomodadas endogenamente.

Essas mudanças significam que a taxa interna de retorno no CDN não é constante, como no estado estacionário. A neutralidade distributiva intergeracional, portanto, não se verifica. Uma vez que as variações da taxa interna de retorno (salário médio real ou produtividade do trabalho) e na expectativa de vida da coorte são ajustadas nos valores das contas, tanto na fase de acumulação como na fase de desembolso do benefício, os benefícios tendem

também a diferir entre gerações, mesmo para aqueles que pagam a mesma alíquota de contribuição e recebem inicialmente o mesmo rendimento do trabalho. O aumento da expectativa de vida da coorte pode estimular a extensão da vida ativa pelo aumento correspondente da idade mínima de aposentadoria, evitando uma queda no benefício. No entanto, as oscilações do ciclo econômico e, principalmente, as mudanças estruturais da taxa de crescimento de longo prazo tendem a alterar o valor real médio dos benefícios entre gerações.

A segunda diferença refere-se exatamente à substituição do pacto intergeracional do RBD pelo pacto intrageracional do CDN. No RBD, as gerações ativas do presente custeiam as gerações ativas passadas, inativas no presente. As fases de taxas de dependência previdenciária baixas tendem a gerar superávits, e as fases de taxas elevadas, déficits (situação atual). Havendo fundo previdenciário, os superávits da primeira fase podem, até um limite, custear os déficits da segunda fase. Na ausência de fundo previdenciário, o orçamento deficitário da segunda fase supõe um custeio intertemporal pelo orçamento superavitário da primeira. Em suma, o custeio previdenciário dos regimes de repartição funciona pelo fluxo de caixa de receitas contributivas e despesas de benefícios, com ou sem fundo de reserva. No caso do CDN, as contas são individuais, inexistindo conta única previdenciária, ou seja, existe apenas um fundo conceitual não financeiro vinculado às contas individuais.[32] No entanto, os valores remanescentes das contas cessadas por morte durante o período laboral ou durante o período inativo são socializados entre os indivíduos da coorte correspondente num "fundo geracional" não financeiro, de tal forma que os indivíduos que vivem acima da expectativa média da coorte são custeados pelos que vivem abaixo. Ou seja, o conjunto das contas individuais de uma coorte fecha no final do ciclo de vida geracional com um saldo zero entre recursos arrecadados e benefícios concedidos. São os chamados ganhos de herança previdenciária intrageracional, inexistindo o instituto da pensão por morte a dependentes. (PALMER, 2002) Assim, a questão estrutural do aumento da taxa de dependência previdenciária recorrente nos diversos regimes de RBD deixa de ser um problema, pois seu custeio é autocontido, equacionado internamente na coorte pela realocação de recursos dos menos

32 Constituídas por títulos governamentais de direitos creditórios previdenciários.

para os mais longevos e pelo ajuste automático da expectativa de vida média da coorte. A afortunada longevidade desaparece como um ônus intergeracional, ficando absorvida por cada grupo etário. Por outro lado, seu impacto negativo sobre os valores dos benefícios tende a ser neutralizado ou atenuado pela extensão da idade ativa, com a idade mínima para o benefício integral automaticamente ajustada pela maior longevidade.

Uma última diferença está relacionada aos condicionantes econômico-sociais para a instituição do CDN, que envolvem o nível e a distribuição de renda dos países e o nível de desenvolvimento institucional. Esses condicionantes vêm dificultando a difusão dos regimes de CDN, especialmente em países de renda média-baixa e Estado social-fiscal frágil. Após a promulgação do CDN sueco em 1994 e sua implantação bem-sucedida, as expectativas nos anos 1990 e 2000 eram de uma transição gradual dos regimes RBD para regimes CDN, o que ainda não se confirmou.[33] Enquanto os regimes RBD não requerem, incialmente, condições econômico-institucionais elevadas de entrada, os regimes CDN possuem barreiras à entrada não triviais para os países de renda média-baixa. A literatura aponta como principais barreiras as características estruturais dos países periféricos: maior instabilidade macroeconômica, base de contribuição estreita e instável e elevada desigualdade da distribuição de renda. Uma característica favorável é que, em geral, esses países se encontram no meio da transição demográfica. (LINDEMAN; ROBALINO; RUTKOWSKI, 2006)

Como vimos, tais características são obstáculos institucionais relacionados às falhas de desenvolvimento dos mercados e de instituições econômicas inclusivas, como a elevada informalidade do mercado de trabalho. Na discussão da equação previdenciária dos regimes RBD, ficou evidente que essas barreiras são, de fato, comuns a regimes previdenciários de natureza pública, compulsória e universal como supõem sustentabilidade intertemporal. Por exemplo, a base estreita de contribuintes pela elevada informalidade sobrecarrega a seguridade social não contributiva em qualquer modalidade previdenciária dessa natureza.

33 A esse respeito, ver Holzmann e Palmer (2006). Dos países ricos, apenas Suécia e Itália implantaram regimes CDN; o italiano ainda está em consolidação. Dois países da periferia europeia, Polônia e Letônia estão implantando uma versão mais simples do CDN.

Na verdade, as barreiras particulares aos regimes CDN são o nível baixo da renda média dos trabalhadores formais e sua elevada desigualdade e a alta rotatividade da força de trabalho menos qualificada, que cria um fluxo migratório intenso entre o mercado formal e informal. O problema da rotatividade nos regimes CDN se dá pela descontinuidade das contribuições do migrante quando ele está alocado no mercado informal. Tratando-se de contas individuais, o resultado ao longo do ciclo de vida laboral seria um valor real acumulado relativamente pequeno e temporalmente descontínuo, reduzindo o montante a ser distribuído ao longo do período de vida inativa. Essa descontinuidade e pequena acumulação tendem a criar desincentivo individual à formalização e custos de transação da gestão, além de exigirem valores orçamentários suplementares recorrentes para garantir o piso previdenciário. Comparativamente, a rotatividade migratória em si é um problema para os regimes RBD apenas se houver redução da base, ou seja, se o saldo líquido do fluxo migratório for negativo para o mercado formal ou se o tempo mínimo de contribuição for relativamente alto, por exemplo, acima de 20 anos.

Ainda que a rotatividade se constitua numa barreira relevante para a difusão dos regimes CDN nesses países, a maior barreira é o nível baixo da renda média dos trabalhadores formais e sua elevada desigualdade, que resultam em rendas médias dos percentis inferiores extremamente baixas, chegando a atingir 50% ou mais dos mais pobres da população ativa, como se observa na grande maioria dos latino-americanos. Como a principal característica desses regimes são as contas individualizadas não financeiras, o princípio contributivo e previdenciário é exclusivamente da proporcionalidade, a cada um segundo sua renda contributiva, estando ausente a possibilidade de progressividade contributiva e previdenciária. Nos regimes RBD, ao contrário, é possível o princípio redistributivo previdenciário, que reduz o papel suplementar orçamentário para a sustentação do sistema. Em suma, as vantagens de substituição dos regimes RBD pelos regimes CDN deixam de existir quando o nível de renda média *per capita* e de desigualdade dos países estiver abaixo de um piso crítico, tornando disfuncionais as contas individuais não-financeiras.[34]

34 Somente a Suécia conseguiu implementar inteiramente um regime CDN. Nos demais

Em países ricos com forte tradição de proteção social (do Estado social e Estado fiscal) que substituíram com sucesso o RBD pelo CDN, como a Suécia, os problemas de insuficiência de renda individual ou de invalidez precoce ou desemprego, que impactam o fluxo das contribuições, não são massivos, atingindo uma parcela minoritária da população ativa, especialmente os imigrantes. Esses problemas são sanados pela instituição de um piso de benefício custeado suplementarmente pelas receitas tributárias ordinárias do Estado, eliminando o desequilíbrio atuarial, o risco de pauperização dos idosos mais vulneráveis e mitigando efeitos sobre a desigualdade.[35]

Uma questão subjacente a mudanças de regimes previdenciários é a transição de um regime para outro. A literatura converge no entendimento de que esse custo tende a ser reduzido na transição de regimes RBD para CDN, ou seja, o custo de transição entre esses regimes não parece ser uma barreira significativa. São basicamente dois tipos de custos. O primeiro tipo é o de permanência, especialmente quando um percentual significativo de pessoas de coortes maiores não migram para o novo regime, fixado pelo teto de idade máxima para migração. No entanto, esse custo vai existir também um RBD reformado para efeito de seu equilíbrio atuarial. As novas regras dos benefícios e idade mínima levam tempo para se efetivarem. O segundo tipo de custo é o de cobertura, quando ocorrem descasamentos entre os fluxos de entrada (de contribuições) e saída (de benefícios). Esse problema é típico da transição entre regimes RBD e regimes de contribuição definida financeira (CDF), quando os migrantes deixam de contribuir para o novo regime para criar uma poupança financeira. No caso dos regimes CDN, esse problema não existe, pois sua natureza é idêntica aos regimes RBD, ou seja, você "recebe assim que você vai para inatividade" (PAYG), sob a premissa que as receitas correntes são usadas para custear as despesas correntes do sistema, existindo apenas uma conta individual nominal. No caso de haver

países existem questões não resolvidas dos CDN relacionadas a contingências de direitos e obrigações que os tornam menos do que uma "CD" no sentido que esse termo vem sendo usado no mundo das aposentadorias financiadas privadamente. (LINDEMAN; ROBALINO; RUTKOWSKI, 2006, p. 307)

35 Na Suécia, o valor do benefício disponibilizado a partir de 65 anos de idade é suficiente para atender o nível de subsistência normatizado pelo Conselho Nacional do Bem-estar (PALMER, 2002, p. 33)

déficit do regime antigo, a necessidade de recursos orçamentários para o custeio presente vai existir independente da característica do novo regime, se RBD reformado ou CDN.

Por fim, voltamos à questão inicial dessa métrica: na perspectiva de um Estado social sustentável, é positivo caminhar para um regime misto de repartição e capitalização? Antes de responder a essa questão, vale a pena discutir suscintamente porque o regime puro e exclusivo de contribuição definida financeira (CDF) ou benefício definido financeiro (BDF) não se enquadra no caráter público, compulsório e universal dos regimes previdenciários do Estado social.

Se analisados com base nas taxas de retorno, os regimes CDF (ou BDF) puros são, aparentemente, mais vantajosos em relação aos regimes PAYG (RBD ou CDN). Enquanto os participantes do CDF recebem a taxa de retorno do mercado financeiro, os participantes do PAYG recebem taxa de retorno interna ancorada pelo desempenho da economia. Como vimos na primeira parte deste trabalho, as séries históricas fornecidas pela base de dados da Economia Política da Desigualdade[36] evidenciam que, no longo prazo, o rendimento médio do capital (*r*) é historicamente maior do que a taxa de crescimento médio da economia (*g*), de tal forma que a dinâmica $r > g$ é uma característica estrutural da divergência redistributiva dos sistemas de mercado. Nesse sentido, qualquer taxa de retorno interna dos regimes previdenciários lastreada no desempenho da economia (crescimento da renda agregada *g* ou crescimento da produtividade do trabalho *y'* ou crescimento do salário médio *s'*) tende a ser inferior à taxa média de retorno do mercado financeiro.

Entretanto, poucos países no mundo adotam regimes puros de capitalização baseados exclusivamente em ativos financeiros provenientes de benefícios ou contribuições definidas. Tomando os países da OCDE como referência, apenas o Chile possui um regime previdenciário no qual os ativos financeiros representam próximo a 50% da composição do valor da aposentadoria (46% ativos x 54% PAYG). Entre os ricos, nos dois países que mais avançaram no regime de capitalização, Estados Unidos e Reino Unido, essa participação não chega a 25% do valor total da aposentadoria (23% e 15%,

36 World Wealth and Income Database (WID.world).

respectivamente). (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2016, p. 20)

Os grandes obstáculos à difusão dos regimes puros BDF ou CDF são o risco e a incerteza, fatores intrínsecos ao funcionamento do mercado financeiro. Ainda que uma parte da composição das carteiras dos fundos previdenciários seja constituída por investimentos em títulos públicos de renda fixa, a outra parte é constituída por títulos privados de renda variável, cujos ativos financeiros incorrem em riscos diversos próprios de cada ativo financeiro e da incerteza do ambiente de negócios, cujas oscilações impactam o desempenho agregado dos ativos financeiros. Com a progressão dos esquemas de capitalização, em geral na forma de regimes mistos, aumentou substancialmente a profissionalização e sofisticação da gestão de carteiras previdenciárias para reduzir a exposição ao risco, já que o problema da incerteza continua desafiando qualquer modelo preditivo. No entanto, os países com Estado social maduro consideram a instituição previdenciária um dos pilares críticos desse patrimônio social e que, portanto, deve ser preservada da natureza especulativa do mercado, uma vez que no regime puro de capitalização os riscos de descasamento entre contribuições e benefícios futuros esperados ficam por conta exclusiva do segurado. As formas de proteção (*hedge*) mais robustas criadas pelo mercado contra as "intempéries financeiras" ao longo do ciclo de vida individual oneram significativamente o custo da apólice previdenciária, trazendo o rendimento líquido da carteira de ativos para o patamar das taxas de retorno lastreadas no desempenho da economia. Ou seja, uma vez que os regimes puros significam a retirada do Estado como garantidor do patrimônio financeiro previdenciário, sua natureza de interesse público e universal fica comprometida.

As principais recomendações da OCDE baseadas na experiência dos países membros evidenciam a preocupação de preservar essa natureza pública, compulsória e universal dos regimes previdenciários: (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2016, p. 33)

1. Diversificar as fontes de financiamento das aposentadorias: sistema misto lastreado em PAYG (RBD e CDN) combinado com capitalização;

2. Pensão não contributiva (especialmente benefícios de prestação continuada): financiamento integral pelo orçamento fiscal sem usar recursos contributivos da previdência social;
3. Fundos de pensão privados (previdência complementar): devem ser complementares ao sistema público de aposentadorias;
4. O melhor desenho dos fundos de pensão privados são os de contribuição definida (CDF).

De fato, a grande maioria dos países ricos possui atualmente regimes mistos lastreados em regimes PAYG (RBD ou CDN). Na métrica da democracia econômica vimos que a introdução de alguma forma de capitalização (a literatura converge claramente para o CDF) significa a incorporação no regime previdenciário do direito de escolha intrínseco ao liberalismo econômico sem ferir as premissas do Estado social. Nesse sentido, as reformas bem-sucedidas mantiveram o caráter compulsório, público e universal da previdência social, mas inseriram os parâmetros liberalizantes da capitalização sob a tutela do Estado: instituição obrigatória ou opcional de uma CDF complementar ao regime de RBD ou ao regime de CDN (sob a premissa de que a contribuição da poupança previdenciária é menor que a contribuição da alíquota previdenciária ($s_p < t_p$). Isso cria a oportunidade para o segurado complementar sua aposentadoria e para o Estado equilibrar a equação previdenciária; mesmo se for opcional, essa poupança previdenciária deve ter contribuição fixa com contas individualizadas, seguindo as normas atuariais de governança e de gestão financeira e opções de carteiras de investimentos em função do risco.

Sumarizando, a métrica do Estado social deve conter os seguintes parâmetros:

1. Preservação dos regimes PAYG (RBD ou CDN) como âncora dos regimes previdenciários de natureza pública, compulsória e universal;
2. Reforma dos regimes PAYG com desequilíbrio atuarial, resgatando sua sustentabilidade e abrindo a possibilidade de incorporação de previdência complementar privada no formato CDF compulsória ou opcional sob gestão profissional e para-pública do fundo previdenciário;

3. Não substituição dos regimes PAYG por regimes puros de capitalização, que comprometem a natureza da instituição previdenciária de bem-público universal;
4. Preservar a integridade contributiva dos regimes PAYG para garantir o equilíbrio previdenciário, mantendo os benefícios não contributivos, especialmente as formas de BPC, como responsabilidade orçamentária do Estado fiscal;
5. No caso particular do Brasil, manter o BPC dentro do orçamento da seguridade, mas fora do orçamento previdenciário.

Métrica das instituições políticas inclusivas

Dada pelo grau de convergência das políticas analisadas às instituições inclusivas. Os dois pilares das instituições políticas inclusivas sustentam essa métrica. Ou seja, os direitos civis de participação democrática (direitos individuais e pluralismo político) e dos direitos civis legais, dados pelo direito universal igualitário da força da lei. Se essas instituições da democracia ainda estão imaturas ou pouco consolidadas, como é o caso do Brasil, os problemas de governança e coordenação de governo poderão ser graves e impactar negativamente a implementação e execução das políticas públicas, especialmente as de lastro constitucional, que constituem o alicerce de sustentação do Estado social e da democracia econômica e que ensejam claros conflitos distributivos. Se o legado de autoritarismo das instituições do *poder político de direito* ainda não sofreu uma ruptura com o passado, pode comprometer a solução democrática do conflito. Como já explicitado, as instituições inclusivas florescem sob a premissa da capacidade de centralização do Estado nacional. Sem lei e ordem constitucional, os governos serão frágeis e instáveis, ficando vulneráveis a conflitos de interesses que podem solapar não apenas a democracia política como também a democracia econômica. Sem democracia econômica, não existirá o Estado social e as políticas públicas que o sustentam.

Todas as falhas de construção institucional que ameacem a democracia e a capacidade de centralização do Estado representam forças negativas para uma efetiva democracia econômica, pois criam insegurança jurídica dos direitos individuais à igualdade de oportunidades e à propriedade. São falhas

de coordenação dadas pela fragilidade do poder instituído, que se espelham nas falhas de coordenação das políticas de lastro constitucional. Democracia econômica e democracia política em geral caminham juntas e sustentam a boa governança das políticas públicas inclusivas. Dado que a política é inerentemente conflituosa, a maioria das escolhas cria conflito distributivo, de tal forma que determinada política pública beneficia determinado grupo, enquanto outras podem beneficiar outros grupos.

O conflito político entre grupos envolve geralmente conflito entre políticas públicas alternativas e excludentes, como propostas conflitantes de reforma tributária e previdenciária. Toda escolha de políticas pressupõe, portanto, ganhadores e perdedores. A presença de instituições inclusivas facilita a discussão do conflito entre grupos sociais e, se possível, uma conciliação de interesses. A aprovação de uma reforma sem uma solução negociada carecerá de legitimidade, o que compromete a sua eficácia e governança institucional na sua exequibilidade. Isso porque o *poder político de fato* (grupos de interesse organizados) pode comprometer a sua efetivação, se aprovada pelo *poder político de direito* (o Congresso Nacional). Nesse caso, cria-se um conflito institucional.

Para efeito dessa métrica, serão utilizados três parâmetros relacionados à reforma *stricto sensu* e dois à assistência social:

1. capacidade de coordenação política para aprovar a reforma proposta visando ao equacionamento do conflito de interesses. A caixa de ressonância do conflito é o Congresso Nacional, mas não exclusiva. A busca de legitimidade junto aos grupos de interesse se faz necessária, idealmente sob a liderança da própria representação parlamentar. No entanto, as falhas de representatividade pela falta de credibilidade e confiança nos representantes podem comprometer esse papel. A inclusão de instituições da sociedade civil não envolvidas diretamente no conflito, como as universidades e instituições para-governamentais e não governamentais, contribui para trazer soluções sustentáveis que vão além dos problemas mais imediatos de cunho fiscal, o que tende ser o foco do governo estabelecido. No âmbito das soluções sustentáveis, espera-se a combinação

do equilíbrio previdenciário com justiça social sem quebra de contratos. As regras de transição são os instrumentos usuais para garantir direitos sob premissas da justiça social. A balança equilibrada direitos-equidade é o caminho para a solução negociada do conflito, que vai depender da capacidade de coordenação política para o envolvimento da sociedade civil na aprovação da reforma;

2. capacidade de governança da reforma. De um lado, essa capacidade se dá pela presença da sociedade civil na estrutura de governança. Em vez de conselhos de representação simbólica de políticas genéricas de governo, seria necessário um conselho da reforma previdenciária com a predominância de grupos de interesse difusos em vez de grupos de interesse corporativos, espelhando o mosaico político da sociedade civil organizada. Afinal, a reforma envolve escolhas da sociedade, especialmente na definição da calibragem para o equilíbrio da balança direitos-equidade. Por outro lado, a governança interna da reforma não pode ser enviesada para uma visão fiscalista, sem perspectiva da justiça social e da garantia do direito previdenciário. Trazer a governança da reforma para dentro da estrutura fazendária do governo é um indicativo desse viés, pois se cria uma institucionalidade da reforma fora das instituições do Estado social;
3. capacidade de coordenação interna da reforma. Depende em grande medida da estrutura de governança. Uma governança fiscalista reduz sobremaneira o engajamento das instituições de governo do Estado social na implementação da reforma. Uma governança institucionalmente inclusiva permite uma efetiva mobilização da tecnocracia governamental para uma implantação bem-sucedida. O maior custo de transação interno da governança inclusiva seria compensado pela maior transparência e efetividade, com redução da influência do corporativismo se a coordenação intergovernamental ganhar credibilidade interna;
4. no âmbito da política de assistência social, a preservação das diretrizes de coordenação e governança da LOAS, permite consolidar um sistema inclusivo, especialmente a descentralização

político-administrativa (para os estados, o Distrito Federal e os municípios) e a participação da população (por meio de instituições da sociedade organizada);

5. o princípio da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social com uma gestão descentralizada e participativa é consistente com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), previsto no art. 6º da LOAS, criando uma estrutura de governança territorialmente enraizada, semelhante ao SUS.

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

As métricas e parâmetros definidos anteriormente fornecem uma metodologia institucional para analisar a Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019. A reforma aprovada é profunda em seu conteúdo e abrangente em seu público-alvo, incluindo os dois regimes federais de natureza pública, compulsória e universal, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do setor privado e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União. Os regimes próprios dos servidores das unidades da federação e municípios não estão incluídos na reforma, tratando-se de prerrogativa constitucional das assembleias estaduais e câmaras municipais.[37] Ainda assim, o art. 9º da EC estabelece o prazo máximo de dois anos para a instituição do regime de previdência complementar (BRASIL, 2019, art. 40, §§ 14-16) e a adequação às nova regras constitucionais, que incluem a vedação aos entes subnacionais de estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União. Considerando que o Tesouro Nacional é o maior credor e

37 Dessa forma, estarão fora do escopo desta pesquisa.

avalista de última instância desses entes federativos, as condicionalidades de reestruturações de suas dívidas com a União passarão pela realização de suas reformas previdenciárias. Para efeito da presente análise, será incorporado à reforma que introduziu o regime de previdência complementar no RPPS dos servidores da União: EC nº 41/2003 e Lei nº 10.887/2004, a qual equalizou o teto do RPPS ao do RGPS e majorou a alíquota contributiva do RPPS;[38] e a Lei nº 12.618/2012, que criou o regime complementar (Funpresp),[39] etapa que foi fundamental para o processo de reforma do sistema previdenciário brasileiro, mesmo que pouco reconhecida pelos especialistas.

Tomando como parâmetro geral de análise a equação de equilíbrio previdenciário, a EC nº 103/2019 altera todas as variáveis endógenas da equação: diretamente o valor dos benefícios (*P*), pela mudança das regras de cálculo; e a alíquota de contribuição (*t*), pela ampliação da progressividade e o aumento da contribuição marginal nos estratos salariais superiores; indiretamente, o número de trabalhadores inativos (*N*) e o número de trabalhadores ativos (*W*), pela mudança da idade mínima obrigatória, das regras de pensão por morte a dependentes e de aposentadorias especiais. Por definição, a produtividade média do trabalho (*y*) como a variável exógena da equação não se enquadra como objeto da reforma. Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), não houve mudanças. A EC sancionada pelo Congresso retirou da PEC nº 06/2019 as mudanças regressivas em relação ao valor do benefício e idade mínima.

Diagnóstico da reforma

Uma premissa fundamental da reforma é a caracterização do desequilíbrio atuarial previdenciário, que gera um déficit financeiro crônico sanável apenas

38 Para 11% para os servidores civis e 22% para União, resultando numa alíquota contributiva de 33% sobre a folha salarial do funcionalismo federal. Os aposentados e pensionistas contribuem com 11% (art. 5º da Lei nº 10.887/2004) sobre a parcela do benefício que exceda a R$ 5.579,06 (valor correspondente ao teto do RGPS).

39 A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe foi regulamentada pelo Decreto nº 7.808/2012, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações.

pela via da reforma, a qual, como vimos, é uma imposição constitucional. O diagnóstico de déficits cumulativos crescentes indica que o desequilíbrio financeiro foi além do hiato entre despesas e receitas previdenciárias, atingindo atualmente o próprio orçamento geral da seguridade social. Ou seja, as receitas contributivas de empregados e empregadores e parte das receitas tributárias da seguridade (as "contribuições" para a seguridade não destinadas à saúde e assistência social) não conseguem mais custear as despesas previdenciárias, comprometendo o orçamento geral da seguridade e avançando sobre o orçamento fiscal. Como já salientado, em 2016 o resultado primário do orçamento da seguridade[40] já foi altamente deficitário, em R$ 167 bilhões, custeados pelo orçamento fiscal para cobrir os R$ 874,7 bilhões das despesas da seguridade (previdência, saúde e assistência social), das quais 609,2 bilhões de despesas previdenciárias. O último resultado primário superavitário da seguridade foi em 2005, de R$ 7,9 bilhões (0,4% do PIB). A partir daí o déficit da seguridade tem sido crescente, acelerando no período 2011-2014 com a desaquecimento da economia e explodindo no período recessivo 2015-2016 (quando atinge 1,8% e 2,7% do PIB, respectivamente).

O papel do déficit previdenciário (arrecadação dos contribuintes menos despesas de aposentadorias e pensões) para a deterioração do resultado primário da seguridade começa em 1996, quando se inicia o déficit do RGPS. De apenas 0,1% do PIB em 1996, a escalada ascendente do déficit do RGPS vai até 2005, quando atinge 1,7% do PIB. A retomada do crescimento da economia brasileira propicia a partir desse ano uma reversão do déficit, mesmo com a pressão das despesas com benefícios exercida pela política de valorização do salário-mínimo, que é o indexador do piso previdenciário. De 2006 a 2011 as despesas continuaram a crescer em média acima das receitas. No entanto, a trajetória anual do déficit em relação ao PIB é decrescente, reduzindo nesse período pela metade, de 1,7% em 2006 para 0,8% do PIB em 2011. Em 2013 se tem uma nova inflexão ascendente, quando sobe marginalmente para 0,9% do PIB, o mesmo patamar de 1999. De fato, é a recessão a partir de 2015 que cria a espiral explosiva. Enquanto as despesas sobre o PIB aumentaram 17,4% entre 2014-2016, as receitas decresceram 3,4%. Assim, em apenas dois anos o déficit do RGPS salta de 1% do PIB em 2014 para 2,4% em 2016.

40 Incluindo a parte das receitas tributárias da seguridade da DRU.

Com isso, nesse último ano as despesas previdenciárias consumiram 96% do orçamento da seguridade e representaram 70% das despesas da seguridade. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017, p. 4)[41]

Se voltamos para a expressão temporal da equação previdenciária (em taxas de crescimento), $n - w = t_p' + y' - p$, é possível entender essa trajetória recente. As duas variáveis estritamente previdenciárias pressionaram para o surgimento e progressão do déficit, mas não foram decisivas para a sua explosão recente. Ou seja, do lado esquerdo da equação houve um crescimento significativo do número de beneficiários *n* (trabalhadores inativos segurados), e do lado direito um crescimento também significativo do valor médio das aposentadorias *p*. Em função do fenômeno estrutural do envelhecimento da pirâmide etária, especialmente o aumento da longevidade, e das regras incentivadoras da aposentadoria precoce (aposentadoria por tempo de contribuição – ATC), a participação de aposentados e pensionistas na população total subiu 6 p.p. nos últimos 23 anos, de 8,2% em 1992 para 14,2% em 2015. (COSTANZI et al., 2018, p. 134)[42] Conjugando esse crescimento dos inativos segurados com o aumento do valor médio real das aposentadorias e pensões, pela política de valorização do salário-mínimo, o crescimento médio do volume de benefícios do RGPS foi de significativos 3,4% anuais no período entre 1997 e 2015. (COSTANZI et al., 2018, p. 135)

Por outro, o desempenho da economia foi o fator principal para o aumento das receitas previdenciárias, contrabalançando e atenuando a pressão das despesas. O crescimento econômico está espelhado na equação previdenciária no crescimento do emprego formal (*w*), do lado esquerdo da equação, e no crescimento da produtividade média do trabalho, *y’*, do lado direito. No período 1995-2015, o crescimento médio anual do emprego formal foi de 3,6%. Se considerado 2014, ano pico da formalização, esse crescimento foi de 3,8% (1995-2014), 1 p.p. por ano acima da taxa média de crescimento anual da economia, de 2,8%, durante 20 anos. Em 1995, apenas 43% dos

41 As despesas da saúde foram de 106,2 bilhões e da assistência social de 159,2 bilhões, resultando num déficit orçamentário da seguridade de 239,4 bilhões (2,7% do PIB).

42 Observa-se nesse período uma mudança significativa da distribuição etária dos aposentados: os de menos de 60 anos reduzem de 27,9% para 18,5%, enquanto os de 80 anos e mais aumentam de 10,8% para 13%.

trabalhadores ocupados contribuíam para a previdência social, enquanto em 2014 os contribuintes da previdência atingiram 62% do total ocupado. Isso ocorreu porque o crescimento do emprego foi simultâneo à formalização do trabalho. Em 2014, a taxa de desemprego média alcançou 4,8%, seu menor nível da série histórica de 2002-2014, reduzindo 7 p.p. desde o primeiro ano da série (2003: 12,3%). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016)[43] A evolução do trabalho formal também foi muito significativa: a taxa de formalização do trabalho assalariado nos últimos 20 anos (1995-2015) avançou de 44% para 72%, e a do trabalhador por conta-própria, de 13% para 42%. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, 2014)[44]

Por sua vez, a contribuição do crescimento da produtividade do trabalho (*y'*) para o atenuar o desequilíbrio previdenciário foi também positiva até 2014, porém menos significativa, dado que a economia brasileira continua com um desempenho sofrível da produção (valor adicionado) por trabalhador (número de ocupados). No período 1995-2009, a taxa de crescimento médio anual da produtividade do trabalho agregada da economia brasileira foi de 0,9% (MIGUEZ; MORAES, 2014, p. 211)[45] para uma taxa de crescimento médio do PIB de 2,7%. O maior crescimento médio anual da produtividade de 2,1% no período 2008-2012[46] foi corroído pela crise econômica subsequente, especialmente pela recessão atual.

43 Considerando a nova metodologia, a partir de 2003.

44 Taxa de formalização do trabalho assalariado: calculada pela razão entre empregados com carteira de trabalho assinada (incluindo os empregados domésticos, militares e servidores civis) e empregados sem carteira (incluindo os empregados domésticos). Taxa de formalização dos trabalhadores por conta-própria: calculada pela razão entre conta-própria contribuintes da previdência social e total de conta-própria. Os contribuintes conta-própria foram calculados pelo resíduo: total de contribuintes menos o total dos empregados com carteira de trabalho assinada, o que significa uma medida aproximada, pois pode haver contribuintes assalariados informais que contribuem para a previdência.

45 Para o mesmo período, a taxa de crescimento médio anual da China foi de 8,8%, dos Estados Unidos, 2,1%, da Alemanha, 0,6%, e do México, 1,4%.

46 Se o ano-base for 2009, o crescimento médio da produtividade foi de 3,1%, distorcido pelo vale de 2009, causado pelos impactos no Brasil da crise do *subprime* de 2008. (SQUEFF; DE NEGRI, 2014, p. 269)

O papel do bom desempenho da economia antes da recessão 2015-2017 para atenuar os efeitos do envelhecimento da pirâmide etária sobre o equilíbrio previdenciário chama atenção para uma diferença relevante entre a razão de dependência dos idosos do ponto de vista demográfico e do ponto de vista previdenciário. A razão de dependência demográfica observada nas últimas décadas no Brasil espelha um período de transição demográfica caminhando para sua fase final, de uma pirâmide etária jovem para uma envelhecida, ficando cada vez mais semelhante à pirâmide dos países que já concluíram essa transição, como Japão e Itália, esse último seguido pelos demais países do velho continente.

Com vimos, o envelhecimento da pirâmide etária é a combinação da queda na taxa de fecundidade com o aumento da expectativa de vida. A taxa de fecundidade no Brasil, que era de 6 filhos por mulher em idade fértil na década de 1960, atualmente já se encontra em patamar abaixo de 2 filhos por mulher, e deve atingir o patamar de 1,5 a partir da década de 2030, conforme a projeção demográfica do IBGE.[47] Por sua vez, a expectativa de vida ao nascer passou de 45,5 anos em 1940 para 75,5 anos em 2015, que significa que entre 1940 e 2015 aumentou em 30 anos. (COSTANZI et al., 2018, p. 132)[48] Além dos efeitos positivos da queda da mortalidade infantil,[49] o incremento da expectativa de vida foi generalizado para todas as faixas etárias, especialmente para as mais avançadas, que influenciam diretamente na duração dos benefícios. Para o principal público previdenciário, a expectativa de vida aos 65 anos aumentou de 10,6 para 18,4 anos entre 1940 e 2015 (73,6% de aumento). Com essa rápida transição populacional, a razão de dependência demográfica tem sido continuamente crescente, e a razão de carga (quantos ativos "carregam" um inativo), o inverso de razão de dependência, simetricamente decrescente. Considerada pela relação entre as pessoas de 15 a 64 anos para cada pessoa idosa de 65 anos ou mais idade, a razão de carga

47 De 2013, última disponível.

48 Conforme projeção do IBGE.

49 Entre 1940 e 2015, houve um declínio da mortalidade infantil para todas as faixas etárias: de 90,6% para crianças menores de 1 ano de idade, e de 97% para crianças entre 1 a 4 anos de idade. Assim, para as crianças menores de 5 anos houve uma queda colossal do número de óbitos, de 212,1 óbitos para cada mil nascidos vivos em 1940, para 16,1 por mil em 2015 (queda de 92,4%). (COSTANZI et al., 2018)

apresentou uma queda contínua de 11,5, em 2000, para 9,3 em 2013, e uma projeção de 7,4 em 2020. (COSTANZI et al., 2018, p. 135)

A razão de dependência previdenciária, por sua vez, tende a ser maior do que a razão de dependência demográfica, pois encontra-se embutido na primeira um número significativo de aposentadorias e pensões por morte precoce. Conforme o Livro Branco da Previdência Social (2002) (COSTANZI et al., 2018, p. 136), a relação entre contribuintes para cada beneficiário no âmbito do RGPS (razão de carga previdenciária), que era próxima de 8, em 1950, caiu para 4,3, 2,5 e 1,7 nos anos 1970, 1980 e 1990, respectivamente. Essa deterioração da razão de carga (aumento da razão de dependência) nos anos 1990 obrigou a contínua majoração da alíquota de contribuição da folha de salários, que no final dessa década atingiu 31% e, por isso, impõe atualmente limites para o ajuste previdenciário pela via contributiva (a variável t_p da equação). Na verdade, a majoração da alíquota veio no pacote da reforma 1998/1999, pela Emenda Constitucional nº 20/1998 e Lei nº 9.876/1999, que contribuiu para a reversão da razão de dependência com a instituição do "fator previdenciário", o qual, na prática, induziu o aumento da idade de aposentadoria com a introdução de penalização da aposentadoria precoce pela redução do valor benefício.[50] Com o "fator previdenciário" e a retomada do crescimento nos anos 2000, o aumento da razão de dependência é contido e parcialmente revertido. Em 2015, a razão de carga voltou para o nível do início dos anos 1990, de 2,04 contribuintes por beneficiário. No entanto, a continuidade do aumento estrutural da razão de dependência demográfica combinada ao processo recessivo atual tende novamente à deterioração da razão de dependência previdenciária, dada a regressão da formalização e a rápida elevação da taxa de desemprego.

Todas as projeções demográficas e estimativas econômicas apontam para a insustentabilidade do sistema brasileiro de previdência social, já em franco estado de desequilíbrio, apenas contido pelo excepcional desempenho da taxa agregada de ocupação e da formalização no passado recente.

---

50 Pela equiparação da contribuição acumulada pelo segurado ao valor acumulado do benefício a ser pago, o que induz ao aumento do tempo de contribuição pela extensão da idade de aposentadoria.

As projeções demográficas para o Brasil indicam que a transição para uma pirâmide etária envelhecida se encontra em sua fase de maturação, especialmente pelo fim próximo do bônus demográfico, ou seja, o período em que a participação dos adultos em idade ativa na população total é crescente e elevada. Apresentando o formato de curva logística, a participação dos adultos ativos de uma pirâmide etária jovem é baixa. Assim, no início da transição demográfica para uma pirâmide mais envelhecida essa participação é crescente e, consequentemente, a razão de dependência entre idosos e crianças e adultos em idade ativa é decrescente, caracterizando o período do bônus demográfico, em que a força produtiva da população é relativamente elevada. Quando a curva da participação dos adultos ativos atinge o seu ápice, a razão de dependência é mínima. A partir daí, ocorre o fim do bônus, pois essa razão é crescente, e a participação dos adultos ativos na população total, decrescente. No Brasil, o ápice da participação da população em idade ativa de 15 a 64 anos na população total, em torno de 70%, está previsto para o ano de 2022, conforme a projeção do IBGE em 2013, ou 2019, pela nova projeção recém-divulgada, o que vai representar o fim do bônus demográfico do país, quando começa o decréscimo da participação dessa população em idade ativa. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021) Outra revelação relevante da curva projetada é que esse decréscimo tende a ser suave, ou seja, a redução da participação da população ativa vai se dar lentamente. A projeção até 2060 indica que em 40 anos essa participação irá passar de 70% para 60%, o que significa uma redução média de 0,25 p.p. por ano (ou 1 p.p. a cada quatro anos). Para o objetivo da reforma previdenciária, a dinâmica demográfica relativamente lenta abre uma janela de oportunidade para um processo de transição previdenciária mais suave, mas que, por outro lado, exige seu início imediato. Quanto mais rápido se iniciar, menor será o custo social da reforma.

Ainda que suave, a curva de participação da população em idade ativa apenas informa a razão de dependência agregada de idosos e crianças projetada, que tende a aumentar de 44,3 em 2018 para aproximadamente 50 em 2040 e 66,1 em 2060. No entanto, a razão de dependência apenas dos idosos tende a aumentar mais rapidamente, considerando que a projeção para as taxas de fecundidade para esse período fica abaixo da taxa de reposição (igual a 2), ou seja, a razão de dependência das crianças continuará decrescente. Assim,

a razão de dependência apenas dos idosos aumentará de 15,9 em 2018 para 25,8 em 2040 e 44,1 em 2060. Isso significa que a razão de carga reduzirá dos atuais 6,3 para 2,3 em 2060, isto é, daqui a 42 anos haverá 2,3 pessoas em idade ativa para cada idoso, que representa quase três vezes menos ativos por inativos. Isso vai ocorrer pelo fenômeno benigno da maior longevidade com o aumento da expectativa de vida ao nascer, projetada para chegar a 80 anos na década de 2040 e a 81,2 anos na década de 2060.

Além da maior expectativa de vida ao nascer das novas gerações, também haverá um processo de envelhecimento das gerações idosas, aumentando a importância relativa das pessoas com 80 anos ou mais de idade. A projeção de crescimento da população total ao ritmo anual de 0,1% entre 2017 e 2060 contrasta com a do crescimento das faixas etárias de 60 anos ou mais e 80 anos ou mais, que tendem a crescer anualmente 2,5% e 3,9%, respectivamente. Assim, "essa profunda transformação demográfica terá fortes impactos sobre a previdência social. Como resultado, a participação das pessoas de 80 anos ou mais na população total irá passar de 1,7%, em 2017, para 8,8% em 2060. Trata-se de um envelhecimento dentro do próprio processo de envelhecimento, que também irá resultar em aumento da participação das pessoas com 90 anos ou mais de idade na população total". (COSTANZI et al., 2018, p. 132)

Essas profundas transformações demográficas em curso, projetadas para o futuro, apontam para um problema atuarial crônico se mantidos constantes alguns parâmetros econômicos e previdenciários considerados estruturais, em especial o padrão atual do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado por quase 50% de informalidade, o atual nível de desigualdade salarial dos contribuintes, a estrutura tributária regressiva (que estimula a evasão e informalidade) e as regras incentivadoras da aposentadoria precoce. Sem alteração desses parâmetros, as estimativas são de uma razão de carga (inverso da razão de dependência) decrescente, que rapidamente tende a romper a relação de 2 para 1, ou seja, de dois ativos contribuintes para um inativo beneficiário. A estimativa conjunta para os dois regimes previdenciários (RGPS e RPPS) é que a razão de carga ficará abaixo de 2 a partir de 2024, alcançando 1,5 em 2035 e ficando abaixo de 1 a partir de 2052. (COSTANZI et al., 2018, p. 137) Uma questão-chave para conter a deterioração da razão de dependência previdenciária seria buscar sua gradual convergência para a razão dependência

demográfica, que projeta uma razão de carga de 2,3 em 2060, contra uma razão previdenciária de 0,9, *ceteris paribus*. Referenciado pela equação de equilíbrio previdenciário, o pressuposto seria de uma razão de dependência previdenciária (*N* / *W*) convergente com a razão demográfica, sob a hipótese de um mercado de trabalho próximo à plena formalização.

As estimativas de despesas e receitas previdenciárias baseadas nas projeções demográficas e cálculos atuariais são convergentes para apontar a insustentabilidade do atual sistema previdenciário brasileiro, especialmente do regime para os trabalhadores do setor privado (RGPS) e dos servidores de unidades da federação (RPPS estaduais e municipais), considerando que a reforma do regime dos servidores civis federais (RPPS) para um regime misto (repartição benefício definido e capitalização contribuição definida) foi realizada em 2012. Para esse último, faltaria sua adequação às novas regras de equiparação de regimes RGPS-RPPS constantes, que envolve as regras de transição para os servidores antigos, as regras de cálculo e reajuste dos benefícios e a regra de idade mínima.

Conforme os cálculos presentes no anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (BRASIL, 2017b, p. 51), a progressão do déficit estimado do RGPS é explosiva, considerando exclusivamente as receitas de contribuições previdenciárias. A estimativa foi convergente no período recente, que passou dos 2,4% do PIB observados em 2016 para 2,8% em 2018. A estimativa é que vai ultrapassar a marca de 3% do PIB em 2023, 4% em 2028, 5% em 2032, 6% em 2037 e 7% em 2041. *Ceteris paribus*, o déficit do RGPS alcançaria 11,3% do PIB em 2060.[51] Para o RPPS dos servidores civis da União, o cálculo atuarial, contabilizando os efeitos da instituição do regime complementar em 2013, é também de déficit crescente até 2050, quando começa a regredir, saindo de 1,2% do PIB em 2018 para atingir a marca de 2% em 2027, chegando a 3% em 2036 e atingindo o seu pico de 4% em 2048, sob a suposição de quadro de servidores sem reposição. Ainda que consistente com a

51 As principais premissas das estimativas do modelo são: proporção dos salários na renda nacional constante (taxa de crescimento do PIB idêntica ao crescimento da massa salarial), crescimento da produtividade média do trabalho constante a 1,7% a.a., taxa de ocupação e desemprego constantes igual a 2014, taxa de cobertura contributiva e grau de formalização constantes igual a 2014 e continuidade das regras de reajuste do salário-mínimo e de sua indexação no piso previdenciário. (BRASIL, 2017b, p. 7-12)

metodologia de cálculo atuarial de "grupo fechado",[52] essa suposição compromete uma estimativa econômica realista baseada no fluxo de caixa anual de contribuições e benefícios, própria do regime de repartição simples, que continua valendo para os servidores civis entrantes até o teto de benefícios do RGPS. Por outro lado, os efeitos benignos para os equilíbrios financeiro e atuarial do novo regime misto das gerações futuras de servidores civis não estão contemplados na metodologia de "grupo fechado".

Para efeito dos objetivos deste estudo, é suficiente a constatação da insustentabilidade do RGPS sob as regras até a efetivação da EC nº 103/2009 e dos RPPS dos entes federativos subnacionais, apontando para a urgência das reformas previdenciárias desses entes, a qual envolveria também a equiparação entre os regimes de repartição de benefício definido do setor privado (RGPS) e os regimes do setor público (RPPS federal e RPPS subnacionais).

Análise da EC nº 103/2019

A seguir, usaremos as métricas institucionais para analisar a EC nº 103/2019 que instituiu a reforma da previdência, conforme os parâmetros especificados anteriormente.

Métrica do Estado fiscal

Como vimos, o escrutínio inicial de uma reforma previdenciária sustentável é a existência ou não do Estado fiscal. A EC desconsidera a reforma tributária para a instituição do Estado fiscal como condição precedente da reforma previdenciária. A permanência do atual sistema tributário regressivo brasileiro atenua o efeito das mudanças ocorridas na tributação previdenciária (t_p), que incorpora uma estrutura tributária progressiva.

Da mesma forma, a não redução da tributação previdenciária sobre as empresas *vis-à-vis* a tributação sobre as rendas e riqueza dos proprietários de ativos de capital (de qualquer espécie, de ativos financeiros a ativos

52 Isto é, considerou-se o contingente atual de servidores como um grupo fechado, em atendimento ao previsto no art. 17, §7º, da Portaria MPS nº 403/2008, e as alterações presentes na Portaria MPS nº 563/2014.

imobiliários) penaliza a esfera da produção por ser um custo de produção e, portanto, reduz a eficiência e o desempenho econômico, desestimulando a formalização do trabalho. A tributação sobre as rendas e estoque do capital incide na esfera da circulação, penalizando os detentores individuais de riqueza sem impacto negativo sobre a produção. Uma menor tributação sobre a folha compensada pela tributação sobre os proprietários de ativos de capital melhoraria a equidade no custeio previdenciário.

A literatura sobre o sistema tributário brasileiro é convergente no diagnóstico da regressividade. O indicador agregado de carga tributária total por classe de renda evidencia a tributação regressiva. A participação da tributação sobre a renda familiar *per capita* monetária disponível é decrescente, ou seja, quanto mais pobre a família, maior o comprometimento da sua renda com impostos: decil mais pobre, 53%; segundo decil, 35%; terceiro, 31%; quarto, 29%; quinto, 27%; sexto, 26%; sétimo, 25%; oitavo, 25%; nono, 24%; e decil mais rico, 23%. A maior fonte da regressividade são os tributos indiretos, que comprometem nada menos do que 47% da renda *per capita* disponível das famílias do decil mais pobre e representam 89% da carga tributária dessas famílias. No outro extremo, o decil do topo de rendimentos, os tributos indiretos comprometem apenas 10% da renda disponível dessas famílias mais ricas e representam 44% de sua carga tributária. (GAIGER SILVEIRA; PASSOS, 2017, p. 469; ZOCKUN, 2017, p. 27)

Ainda que menos relevantes, os tributos diretos também contribuem para a regressividade tributária, violando o princípio da equidade tributária tanto na forma de equidade horizontal (todas as fontes de renda sujeitas à mesma estrutura de alíquotas) como de equidade vertical (as pessoas de maior renda pagam alíquotas maiores do que as de menor renda). (MORGAN, 2017, p. 246) A maior fonte de regressividade dos tributos diretos são as diferenças de alíquotas médias entre os rendimentos do trabalho e rendimentos do capital do IRPF.[53] Dada a extrema concentração da renda do país, apenas

53 Além do IRPF, estão incluídos na base de cálculo dos tributos diretos pelos autores a contribuição previdenciária, o imposto sobre bens imóveis (IPTU) e o imposto sobre licenciamento de veículos automotores (IPVA). Não está incluído o imposto sobre transferência de bens imóveis (ITBI).

os 10% mais ricos da população adulta são tributados pelo imposto de renda.[54] No entanto, dentre esses 10%, se manifesta a regressividade tributária entre recebedores de rendas do trabalho e de rendas do capital.

A partir dos dados desagregados do último decil da hierarquia de rendimentos da população adulta, sabemos pelos estudos da Economia Política da Desigualdade que a grande maioria dos recebedores de rendas do capital se encontra no último milésimo dessa hierarquia (99,9% a 100%). Para o Brasil, os dados apresentados por Morgan corroboram essa evidência estatística da concentração dos "capitalistas" nesse último milésimo. Da mesma forma, podemos decompor o restante do decil em que se encontra esse último milésimo (90% a 99,9%) em "assalariados de renda alta" (90% a 96%) e "assalariados de altíssima renda" (96% a 99,9%). Ou seja, de forma simplificada, temos uma divisão em três tipos de contribuintes do IRPF no Brasil. A alíquota média de tributação varia significativamente entre eles: os "assalariados de renda alta" (90% a 96%) pagam alíquotas médias entre 3% (90% a 95%) e 3,6% (95% a 96%), os "assalariados de altíssima renda" (96% a 99,9%), alíquotas entre 8,9% (96% a 97%) e 12,3% (99% a 99,5%) e os "capitalistas" pagam alíquotas entre 7,7% (99,9% a 99,95%) e 7% (99,95% a 100%). (GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 185)

A violação do princípio da equidade tributária por essa iniquidade vertical, em que os "assalariados de altíssima renda" pagam alíquotas maiores do que os "capitalistas", origina-se na verdade da iniquidade horizontal, pelo fato de que as fontes de renda do capital são isentas ou sujeitas a uma tributação menor do que as fontes de renda do trabalho. Nada menos do que 82% dos rendimentos "isentos" no IRPF de 2013 são rendimentos do capital, na forma de "dividendos" (46%), "outras rendas do capital" (27%) e ganhos de "transferências patrimoniais" (9%). Apenas 18% representaram isenções de rendimentos do trabalho obrigados a declarar, mas abaixo da alíquota mínima de tributação. No caso dos rendimentos "tributados exclusivamente na fonte", 54% são do capital, compostos de "aplicações financeiras" e "outras rendas do capital", tributados em torno de 17%. Os 46% restantes são rendimentos do trabalho referentes ao 13º salário, que seguem as quatro

54 Os 10% da população adulta do penúltimo decil de renda (80% a 90%) pagam marginalmente IRPF, com uma alíquota média de 0,3%.

alíquotas para as faixas incrementais da base de cálculo dos "rendimentos tributáveis" do trabalho assalariado, sendo que a alíquota efetiva média vai até 20,8%. O resultado são alíquotas efetivas dos "capitalistas" na faixa de 7%, bem abaixo da alíquota média dos assalariados que efetivamente pagam imposto de renda no país. Por fim, há de se ressaltar que as heranças e doações são isentas no Brasil, o que contribui ainda mais para a regressividade tributária. (GOBETTI; ORAIR, 2017)

O desenho da tributação previdenciária progressiva dentro das premissas do Estado fiscal teria que seguir os parâmetros anteriormente definidos. A seguir, cotejamos esses parâmetros com a nova tabela de contribuição da EC nº 103/2019.

O primeiro parâmetro é a contribuição previdenciária progressiva sobre as rendas dos trabalhadores ocupados segurados ($t_{pc1} < t_{pc2} \ldots < t_{pcn}$), em que *c1* é o contribuinte do decil inferior da escala de rendimentos do trabalho e c*n* o contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho. A nova tabela do RGPS segue este parâmetro da progressividade, com alíquotas de 7,5%, 9%, 12% e 14%, inclusive de forma progressiva sobre o salário de contribuição (em "cascata"), que possui um teto legal correspondente ao teto do benefício definido.[55] Para o RPPS civil federal, o princípio da progressividade também foi adotado em substituição à alíquota única. Além das cinco faixas do RGPS, foram introduzidas mais quatro faixas acima do teto do salário de contribuição, com alíquotas de 14,5%, 16%, 19% e 22%. No entanto, para os servidores do RPPS que já estão (ou optaram) no regime complementar (Funpresp), a tabela progressiva é idêntica à do RGPS, uma vez que seguem as mesmas regras do teto do salário de contribuição.

O segundo parâmetro é a contribuição previdenciária proporcional sobre a folha salarial patronal (t_{pp}) e acima da alíquota de contribuição previdenciária do contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho ($t_{pp} > t_{pcn}$). Atualmente as alíquotas de contribuição patronal e a de contribuição da União atendem esse parâmetro tanto no RGPS como no RPPS,

55 Para o contribuinte individual e facultativo existem duas alíquotas de contribuição para o mesmo salário piso de contribuição, de 11% para o Plano Simplificado de Previdência do trabalhador individual e 5% para o microempreendedor individual (MEI). Para salários de contribuição acima do piso do contribuinte individual, a alíquota única é de 20%. Na discussão da formalização, voltaremos a esse ponto.

sendo ambas de 20% sobre o total das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestam serviços às empresas e servidores públicos.[56]

No entanto, como a alíquota de contribuição patronal incide sobre o total da folha de pagamentos, e não sobre a massa de salários de contribuição, a alíquota efetiva média é em torno de 30%. Ou seja, pelo fato de existir um salário teto de contribuição, correspondente a um benefício teto, as empresas contribuem sobre o valor integral dos salários da folha que excedem esse teto, significando efetivamente uma alíquota adicional. (AFONSO, 2017, p. 646) Devido a esse artificio arrecadatório, a alíquota previdenciária patronal do Brasil está entre as maiores do mundo, não apenas se comparada aos seus congêneres emergentes, mas também a muitos países ricos, com níveis de produtividade do trabalho muito acima da brasileira. (AFONSO, 2017, p. 652)

A literatura identifica que são esses encargos trabalhistas elevados que explicam parte substantiva da mudança estrutural do mercado de trabalho do país, especialmente a chamada "pejotização", caracterizada pela transformação dos assalariados de renda alta ou mesmo renda média em firma individual. Segundo Afonso, é inegável a "rápida expulsão do regime geral (de previdência social) dos que ganhavam acima do teto previdenciário", reforçando "a hipótese de transmutação do trabalho em capital" pela criação de empresas individuais prestadoras de serviços para grandes empresas. (AFONSO, 2017, p. 657) O interesse tributário das empresas de transformação dos assalariados de alta renda em prestadores de serviço corresponde também aos interesses desses assalariados, os quais possuem incentivos tributários para aderirem à "pejotização". Uma vez que os "dividendos e retiradas" são isentos do IRPF, os assalariados de maiores rendas são fortemente incentivados a essa transmutação. Em suma, a "pejotização" está debilitando ainda mais o deficitário RGPS, uma vez que as contribuições do topo são decrescentes relativamente às contribuições da base da pirâmide, o que tende a uma pressão crescente sobre benefícios e pensões.

---

56 No caso das instituições financeiras é devida a contribuição adicional de 2,5% incidente sobre a remuneração dos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais. Em função dos riscos ambientais do trabalho, as empresas pagam contribuição adicional aos segurados empregados e trabalhadores avulsos prestadores de serviços: 1% (risco leve), 2% (risco médio) ou 3% (risco grave).

A omissão da EC nº 103/2009 de enfrentar o problema da "pejotização" é grave, já que é reconhecido pela literatura como um dos principais vetores de fragilização do RGPS. Esse enfrentamento passa pela redução dos custos da contribuição patronal, especialmente pela mudança da forma de incidência da alíquota contributiva sobre a folha, substituindo a incidência sobre o total da folha pela incidência sobre o valor da folha efetiva do salário teto de contribuição. Por outro lado, deveria ser eliminada a iniquidade tributária entre as fontes de renda do IRPF, especialmente eliminando as isenções sobre as rendas do capital (lucros, dividendos e retiradas) e tributando-as de forma pelo menos isonômica à tributação das rendas do trabalho.

Para isso, deveria ser instituído um imposto ordinário previdenciário sobre os rendimentos de capital dos detentores de riqueza (t_{pc} tributação do capital pessoas físicas), que deveria ser proporcionalmente bem maior do que a contribuição patronal e as contribuições sobre as receitas e lucros das empresas (t_{pj} tributação do capital pessoas jurídicas), ou seja, $t_{pc} > t_{pj}$; que é o terceiro parâmetro analítico. Ou seja, a reforma tributária do Estado fiscal deveria realizar uma desoneração parcial da tributação contributiva das empresas relativa à contribuição patronal sobre a folha salarial (eliminando a cobrança indevida sobre o total da folha), a receita (PIS/Cofins) e o lucro líquido (CSLL).

A desoneração parcial desses tributos indiretos deveria ser compensada pela tributação direta sobre as rendas do capital, seguindo os parâmetros tributários dos países ricos, especialmente antes da onda liberalizante da "tributação ótima", seguindo os princípios tributários propostos pela Economia Política da Desigualdade. A substituição da maior incidência tributária das pessoas jurídicas pelas pessoas físicas se justifica pelos critérios de eficiência e equidade. Eficiência porque significa redução do elevado custo tributário das empresas, principais instituições do mercado na produção de bens e serviços e, portanto, na realização de investimentos produtivos e geração de empregos. Equidade porque significa penalização da acumulação de riqueza individual, que afeta exclusivamente a distribuição de rendas na sociedade e inibe a principal instituição do mercado geradora de desigualdade, o direito de herança.

Nesse sentido, o quarto parâmetro proposto é complementar ao anterior: a instituição de um imposto extraordinário sobre o estoque de riqueza e herança

(t_r) dos indivíduos detentores de qualquer tipo de capital (pessoas físicas), seguindo aqui também os critérios sugeridos por Piketty (2014, p. 501-525) pela adesão do Brasil a um imposto mundial sobre a riqueza, que poderia ter eficácia e efetividade para coibir a evasão fiscal internacional uma vez instituído o compartilhamento das informações de movimentações financeiras entre as nações aderentes. O objetivo seria custear a transição do regime previdenciário e os eventuais déficits financeiros do orçamento da seguridade social de natureza não atuarial, inclusive da LOAS/BPC, em função de frustração de receitas advindas das oscilações cíclicas da atividade econômica.

A história tributária recente do país contrasta com os parâmetros anteriores e ilustra que o país andou na contramão do Estado fiscal, justamente no período em que foi instituído o Estado social brasileiro pela Constituição de 1988. A trajetória brasileira do imposto de renda foi em grande medida progressiva, desde sua criação em 1922 até o início da Nova República. No final dos anos 1990 inicia seu processo regressivo. De uma alíquota máxima inicial de 8% paulatinamente vai progredindo até o pós-guerra, quando em 1948 atinge 50% e chega a 65% em 1961, seguindo à época o tom distributivista do sistema tributário dos países ricos. (PIKETTY, 2014, p. 480-500) No período do regime militar, a alíquota máxima volta para 50%, mas são preservadas as 12 faixas de tributação, com incidência sobre um amplo espectro de rendas do trabalho e do capital. A onda liberal conservadora de desoneração do capital dos anos 1990 atinge o Brasil justamente após a promulgação da nova constituição em 1988, que estabeleceu as cláusulas do Estado social do país. Da noite para o dia o número de faixas e a alíquota máxima de tributação foram reduzidas drasticamente, para 3 faixas e para 25%, respectivamente. Se inicia a partir daí um ciclo de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos. (GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 162-163)

No início dos anos 1990 o Brasil já começou a abrandar a chamada "bitributação" dos lucros típica do padrão dos países ricos, que se utilizam na verdade da tributação de dois entes inteiramente distintos, a pessoa jurídica, tributada sobre o resultado do balanço da empresa, e a pessoa física, tributada sobre os dividendos distribuídos pela empresa aos acionistas. A adoção da tributação exclusivamente na fonte dos dividendos significou sua retirada da tabela progressiva dos rendimentos tributáveis e a adoção de uma alíquota única inferior à alíquota máxima das rendas do trabalho. No entanto, foi a

Lei nº 9.249/1995, no segundo ano do Plano Real, que deu a inflexão definitiva para a desoneração do lucro no Brasil. A primeira medida substantiva foi a alteração da base de cálculo efetiva da tributação sobre o resultado do balanço das empresas, com a instituição do pagamento fictício de juros aos acionistas pela figura fictícia de "juros sobre o capital próprio" (JSCP). Esse artifício permitiu a dedução desses juros artificialmente pagos aos acionistas da base de cálculo da tributação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), reduzindo o imposto efetivo desses dois tributos.[57] A segunda medida substantiva foi a completa isenção tributária dos dividendos recebidos pelos acionistas pessoa física, não apenas da parte dos dividendos transmutada em "juros recebidos" (JSCP) como do restante dos dividendos, que deixaram de ser tributados na fonte em 15%. (GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 162-167) Na prática essas medidas, além de tributariamente iníquas, incentivaram a máxima extração de lucros das empresas para distribuição aos acionistas e o consequente desestímulo a retenção de lucros nas empresas para reinvestimento em ampliação de capacidade ou em diversificação produtiva, que poderiam resultar em criação de emprego e renda para a sociedade.

A iniquidade tributária brasileira ganha proporções alarmantes se forem acrescidas as desonerações a pessoas jurídicas, especialmente de setores econômicos com poder político considerável não apenas para estabelecê-las legalmente, mas, principalmente, para perpetuá-las. Pelo lado das renúncias previdenciárias estão incluídas as recentes desonerações da folha de salários (substituições, para diversos setores, dessa base de incidência pelo faturamento), o regime tributário Simples Nacional,[58] a desoneração das exportações rurais[59] e a isenção da contribuição previdenciária patronal concedida

57 A alíquota sobre o lucro líquido do IRPJ é de 25% e do CSLL de 9%, somando uma tributação sobre o lucro de 34%. Pela simulação de Gobetti e Orair (2017), a incidência do JSCP da Lei nº 9.249/1995 resulta numa redução do imposto agregado de 3,4 p.p. a cada 10% de dedução da base inicial (por exemplo, de 100 para 90 = 30,6%, de 100 para 80 = 27,2% e de 100 para 70 = 23,8%).

58 O Simples Nacional consiste em um regime diferenciado e compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos entre entes federativos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

59 As receitas de exportações estão atualmente isentas de contribuição social, em confor-

às entidades filantrópicas, além de tratamentos diferenciados em nível setorial. Em relação às renúncias, a EC é omissa, especialmente a desoneração das exportações rurais, pelo fato de ser a única renúncia que tem base legal constitucional. Cabe, nesse sentido, uma ampla reavaliação pela sociedade sobre a pertinência das desonerações na eventualidade (e desejabilidade) da reforma previdenciária ser seguida pela reforma tributária. Se existem fortes argumentos para a preservação do Simples Nacional, que favorece a formalização das empresas e dos trabalhadores, o mesmo não ocorre com as demais desonerações, especialmente a da folha, descaracterizada pelo Congresso Nacional desde sua origem em 2012.

Nesse sentido, a reforma tributária na direção do Estado fiscal que contemple também a desoneração da pessoa jurídica (empresa) e a oneração da pessoa física (acionista) tende a favorecer o desempenho agregado da economia, que, como vimos na equação previdenciária, é vital para alcançar o equilíbrio previdenciário, pois contribui diretamente para o aumento da produtividade do trabalho (*y'*) e, dessa forma, para a melhoria da razão de sustentabilidade (t_c x y/P) e indiretamente para a diminuição da razão de dependência (*N/W*), via crescimento da taxa de ocupação e do grau de formalização do trabalho (*w*).

Métrica da desigualdade

Os parâmetros analíticos do impacto da reforma previdenciária sobre a desigualdade estão relacionados às variáveis que podem afetar direta ou indiretamente a distribuição social da renda. As variáveis da equação previdenciária com efeito direto são a tributação previdenciária (t_p) e o valor médio das aposentadorias (*P*), e a variável com efeito indireto é idade mínima de aposentadoria, que afeta simultaneamente as variáveis número de aposentados (*N*) e número de ocupados (*W*).

Os parâmetros da tributação previdenciária (t_p) já foram discutidos na métrica do Estado fiscal, tanto aquele que afeta a distribuição entre as rendas do trabalho (1) como os parâmetros que afetam a distribuição entre as rendas agregadas do trabalho e do capital (2, 3 e 4).

midade com o § 2º do art. 149 da EC nº 33/2001.

Valor médio das aposentadorias (P)

Em relação ao valor médio das aposentadorias (P), definimos como parâmetros relevantes para a análise da desigualdade: 1. os critérios propostos para o cálculo agregado do valor médio inicial do benefício P_i; e 2. a sua forma de indexação.

Como vimos, do ponto de vista da equidade, a taxa de reposição previdenciária definidora de P_i deve atender à condição $P_i < S_i < y_i$ (produtividade média do trabalho). Assim, o valor médio inicial das aposentadorias deve ser um percentual do último salário médio antes da aposentadoria, supondo, como desejável, que P_i atenda ao limite de teto socialmente sustentável para o pacto intergeracional e que a produtividade média do trabalho (y_i) seja o parâmetro de fixação do salário médio. A limitação dessa regra é a forte concentração da renda do Brasil, que resulta em salários médios dos decis inferiores próximos aos níveis da reprodução de subsistência das famílias trabalhadoras. Como já ocorre no RGPS, a medida de equidade se dá pela fixação do piso previdenciário (P_M) indexado ao salário-mínimo nacional (S_M), de tal forma que $P_M = S_M$. Além disso, a regra da tributação previdenciária progressiva existente no RGPS deveria ser reproduzida para o cálculo de P_i, de tal forma que a taxa de reposição dos decis inferiores tivesse um percentual marginalmente crescente do salário médio do decil respectivo ($P_{i1}/S_{i1} > P_{i2}/S_{i2} \dots > P_{i10}/S_{i10}$). Esses dois critérios de cálculo (piso e percentual progressivo) favoreceriam a melhoria da distribuição entre as rendas do trabalho dos segurados.

A EC nº 103/2019 mantém o salário-mínimo como piso previdenciário, atendendo à regra de equidade $P_M = S_M$. Por outro lado, altera a regra de cálculo para benefícios acima do piso previdenciário. Pela regra anterior do RGPS da aposentadoria por idade ("regra geral"), o cálculo considerava a média dos 80% maiores salários de contribuição para a definição do valor de referência, o "salário de benefício". O salário de contribuição tem um teto. Se o salário do indivíduo for maior, ele contribuirá no limite do teto e receberá o benefício correspondente ao teto. O valor do benefício inicial (P_i) era fixado como 70% do valor do "salário de benefício" acrescido de 1 p.p. para cada ano completo de contribuição até o limite de 100% do "salário de benefício". Ou seja, o indivíduo que contribuiu durante 30 anos teria o "salário de benefício" integral.

A EC nº 103/2019 alterou o cálculo do "salário de benefício" e a regra de fixação do valor da aposentadoria. Na nova regra o "salário de benefício" é calculado pela média de todos os salários de contribuição ao invés dos 80% maiores salários. E o valor do benefício inicial (P_i) é fixado em 60% do valor do "salário de benefício" assim que atingir o tempo mínimo de contribuição (para os novos segurados, 15 anos mulheres e 20 anos homens) e a idade mínima de aposentadoria (62 e 65 anos). A partir desse tempo mínimo será acrescido ao valor do benefício 2 p.p. para cada ano adicional de contribuição (a fórmula 60% + 2 p.p.), de tal forma que o benefício integral só será obtido com 35 anos e 40 anos de contribuição para, respectivamente, mulheres e homens. Por exemplo, se um indivíduo do sexo masculino atingir 20 anos de contribuição ao longo de sua vida laboral até a idade mínima (65 anos), precisará trabalhar mais 20 anos para obter a integralidade do benefício, quando terá 85 anos de idade.

Para o RPPS, a proposta de alteração é isonômica à nova regra do RGPS da média de todos os salários e da fórmula 60% + 2 p.p, com a diferença que o tempo mínimo de contribuição para as mulheres do setor público é igual ao dos homens, de 20 anos. Utilizando o mesmo exemplo, o servidor precisará contribuir por 40 anos para obter a integralidade do benefício, atendida a exigência de idade mínima.

Para as pensões por morte, a EC nº 103/2019 aplica um redutor de 50% no valor da aposentadoria recebida pelo segurado. À cota familiar de 50% é acrescida cotas de 10 p.p. por dependente, até o máximo de 100%, quando o número de dependentes for igual ou superior a cinco. A nova regra também restringe drasticamente a acumulação de pensão com aposentadoria não apenas no âmbito dos RPPS, como também entre regimes, ou seja, entre o RPPS e RGPS. Consequentemente, elimina-se o critério de fixação do valor da pensão no RGPS com base em 80% da aposentadoria recebida em vida do segurado. E a reversão de cotas (para dependentes) é eliminada para ambos os regimes.

Para o escrutínio da regra de cálculo da P, seguiremos as condições do parâmetro do valor médio da aposentadoria inicial (P_i). A primeira é a condição $P_M = S_M$, atendida uma vez que o piso previdenciário igual ao salário-mínimo nacional foi mantido para aposentadorias e pensões. A segunda é a condição $P_i < S_i < y_i$, também substantivamente atendida considerando

que o salário teto de contribuição achata o "salário de benefício" do topo da hierarquia de salários, garantindo que a aposentadoria média seja menor do que o último salário médio antes da aposentadoria ($P_i < S_i$). Falta na reforma apenas uma limitação explicita para impedir $P_i > y_i$, somente possível se $S_i > y_i$, que seria pouco provável no médio-longo prazo. A terceira condição é de que os benefícios dos decis inferiores tivessem um percentual marginalmente crescente do salário médio do decil respectivo ($P_{i1}/S_{i1} > P_{i2}/S_{i2} \ldots > P_{i10}/S_{i10}$). Pela regra de cálculo já em vigor (60% + 2 p.p.), essa condição não é atendida dado a fórmula linear do cálculo.

Como é conhecido, os futuros beneficiários da escala inferior da hierarquia salarial possuem um hiato significativo entre tempo de trabalho e tempo de contribuição, pois são uma força de trabalho intermitente entre os segmentos formal e informal do mercado. Durante o período de informalidade, a contribuição previdenciária em geral não é realizada, o que resulta num tempo médio de contribuição dos assalariados da base da hierarquia salarial muito abaixo de tempo laboral. O hiato de contribuição no Brasil desses estratos mais pobres atinge no mínimo 50% do tempo laboral.

Por exemplo, um trabalhador masculino que começou sua vida laboral aos 16 anos precisa de 49 anos de tempo laboral para atingir a idade mínima de 65 anos de idade. Se contribuiu 20 anos (piso do tempo de contribuição) durante esses 49 anos (tempo contribuição/tempo laboral = 41%), teria aos 65 anos um valor inicial de benefício de apenas 60% do "salário de benefício". Para obter o valor integral da aposentadoria (100% do "salário benefício"), teria que contribuir mais 20 anos no mercado formal, e aposentar com 85 anos! No caso dos assalariados dos estratos do topo da hierarquia salarial ocorre o inverso. Seu tempo laboral coincide com seu tempo de contribuição com hiato zero. Ele teria, portanto, um "salário de benefício" de 100% aos 65 anos com início de sua vida laboral aos 16 anos (49 anos de contribuição). Caso decidisse investir mais 5 anos em sua escolaridade sem trabalhar, ingressaria no mercado de trabalho formal aos 21 anos com uma grande chance de ter seu último salário antes da aposentadoria relativamente maior. Sua aposentadoria aos 65 anos seria também 100% do "salário de benefício" (44 anos de contribuição).

Fica claro que a nova regra de cálculo linear (60% + 2 p.p.) contribui para o aumento da desigualdade, por tratar assalariados com condições desiguais

de inserção no mercado de trabalho pelas mesmas regras iguais de benefícios na fase de inatividade. A regra como está constrói mais um edifício institucional de iniquidade na sociedade brasileira. Para buscar mais equidade seria necessário fazer uma recalibragem da regra de cálculo obedecendo à condição ($P_{i1}/S_{i1} < P_{i2}/S_{i2} \ldots < P_{i10}/S_{i10}$), o que além de socialmente mais justo, seria um incentivo à formalização.

Para os segurados do RGPS elegíveis à regra de transição, o cálculo do valor do benefício inicial mantém a aplicação da nova regra de cálculo de 60% + 2 p.p. por ano de contribuição adicional em vez de 70% do valor do "salário de benefício" acrescido de 1 p.p. para cada ano completo de contribuição, até o limite de 100% do "salário de benefício". Os elegíveis da transição obedecem também ao novo critério da média de todos os salários de contribuição para definir o "salário de benefício" em vez dos 80% maiores salários.

Como vimos, o tempo de contribuição no Brasil dos estratos mais pobres dos segurados, que constituem a grande maioria do RGPS, atinge apenas uma parte do tempo laboral, o que na prática significa uma redução do valor do benefício pela aplicação da regra 60% + 2 p.p. Mesmo com a extensão do tempo laboral além dos 65 anos, o hiato estrutural dos tempos contribuição/trabalho não permite um percentual do "salário de benefício" muito além dos 60%, já que 20 anos de contribuição significa um grande desafio de formalização para aqueles na base da pirâmide dos assalariados.

Portanto, a replicação dessa regra para os segurados da transição significa reproduzir a desigualdade entre os estratos mais pobres e os estratos mais altos desses segurados para a fixação do percentual do "salário de benefício" que definirá o valor do benefício inicial. Além disso, todos os segurados da transição perdem a vantagem da regra atual de cálculo do "salário de benefício" pelos 80% maiores salários. Ou seja, a regra de transição não garante nenhum direito adquirido dos critérios anteriores definidores do valor do benefício inicial e gera mais iniquidade distributiva entre os segurados.

Para os servidores do RPPS elegíveis à regra de transição são preservados os direitos estabelecidos pela EC nº 41/2003. Para os que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, o cálculo será feito levando em consideração a totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, preservando o direito à paridade para esse grupo de servidores (aposentadoria integral). Para os servidores que

ingressaram no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004, o cálculo deverá ser feito levando em consideração a média aritmética simples de todas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência aos quais esteve vinculado, e não mais pelos 80% maiores salários de contribuição. Na prática, a mudança da base de cálculo da média dos 80% maiores salários pela média do total dos salários para os servidores da transição mais novos (a partir de 2004) significa aumentar as diferenças de valor de benefícios em relação aos servidores da transição mais antigos, com aumento da desigualdade entre eles na idade inativa, que sem dúvida é uma questão controversa. Para esse grupo, a partir de 2004 a regra geral 60% + 2 p.p. se aplica.

Estabelecidos os critérios para o cálculo de P_i socialmente justo, a condição de reajuste do valor real dos benefícios abaixo do crescimento da produtividade ($y' > p$) deve ser atendida para o equilíbrio da razão de sustentabilidade (y/P). Ao mesmo tempo, p deve ser maior do que zero em termos reais ($p > 0$), para não alijar os inativos dos ganhos de produtividade da economia, evitando um aumento da desigualdade da distribuição de renda desfavorável aos idosos. Para uma dinâmica intergeracional equilibrada, a diferença ($y' - p$) deve ser crescente sob a restrição $y' > p > 0$.

A EC nº 103/2019 não altera a regra atual do reajuste dos benefícios situados acima do salário-mínimo, baseada no índice nacional de preço ao consumidor (INPC) por meio da Lei nº 11.430/2006. No caso do RPPS, para os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, prevalece a regra de reajuste estabelecida pelo artigo 7º da EC nº 41/2003, ou seja, de acordo com a regra da paridade ou de acordo com o reajuste do pessoal da ativa. Para os servidores que ingressaram no serviço público após 31 de dezembro de 2003, o reajuste dos benefícios segue a regra do RPGS. Ou seja, a proposta da reforma é manter a regra de reajuste que preserva o valor real do benefício.

Do ponto de vista da desigualdade, supondo que o crescimento da produtividade do trabalho e do salário real médio se manterá maior do que zero na economia brasileira (y' e $s > 0$), o problema dessa proposta é o inexorável aumento da desigualdade da distribuição de renda desfavorável aos idosos. Assim, do ponto de vista da equidade ativos-inativos, deveria haver alguma incorporação de ganho de produtividade no reajuste dos benefícios.

No caso dos servidores da transição do RPPS, as diferenças são também reproduzidas nas regras de reajuste. Para os mais antigos, prevalece a regra de paridade com o reajuste do pessoal da ativa. Para os mais novos, eles perdem a vantagem da paridade e passam a ser reajustados pela inflação, mais especificamente, nos termos fixados para o RPGS, de forma a preservar o valor real do benefício. E para os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da PEC da atual reforma, mas que tenham idade inferior às estabelecidas como regra no corte de transição, acabam sendo afetados pela nova regra de cálculo e novas regras de idade mínima. No entanto, esses servidores tendem a optar pelo regime misto, com o benefício adicional da previdência complementar.

Idade mínima

Para a análise da desigualdade pelo critério da idade mínima de aposentadoria, relacionada às variáveis número de aposentados (*N*) e número de ocupados (*W*), os parâmetros relevantes são aqueles relacionados à adequação demográfica levando em conta: 1. as regras de idade mínima da reforma, devendo ser uniformes e em conformidade com a expectativa de vida da coorte de referência;[60] 2. o uso da métrica unissex da expectativa de vida da coorte de referência, favorecendo o gênero feminino, o que pode ser considerado socialmente justo, tendo em conta as condições ainda marcadamente desiguais entre os gêneros no mercado de trabalho, em especial condições de acesso e remuneração; 3. o critério de ajuste da idade mínima às mudanças da expectativa de vida da coorte de referência, devendo ser automático, evitando distorções e conflitos distributivos que resultem em aumento da desigualdade.

Os regimes RGPS e RPPS até a EC nº 103/2019 possuíam distorções relevantes de regras diferenciadas de idade mínima dentro de cada um e entre eles, que feriam a primeira condição desse parâmetro etário. No RGPS a “aposentadoria por tempo de contribuição” (ATC), extinta para os novos segurados, estipulava 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sem idade mínima, e a aposentadoria por idade (API) que estabelecia 65/60 anos

60 Exceto no caso de atividade laborais que reconhecidamente reduzam a expectativa de vida abaixo da expectativa média da coorte.

de idade e 60/55 anos de idade para homens/mulheres urbanas e rurais, respectivamente, com tempo mínimo de 15 anos de contribuição para todas as modalidades. No RPPS, a diferenciação de idade mínima entre gêneros era de 60/55 anos de idade para homens e mulheres, respectivamente, com o mesmo tempo de 35 anos de contribuição.

A EC nº 103/2019 estabelece o fim da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima (ATC) e mantém a regra diferenciada de idade para mulheres e homens, agora de 62/65 anos, respectivamente. A diferenciação de gênero também se aplica ao tempo de contribuição: 15/20 anos, respectivamente, para ambos os regimes. Outra mudança significativa da reforma é a redução drástica das aposentadorias especiais, dando maior rigor na definição de "tempo de atividade especial" e idade mínima. A socialmente mais impactante é dos professores da educação infantil, ensino fundamental e médio, tanto do RGPS como do RPPS federal. O parágrafo 5º do artigo 40 da Constituição Federal, que lhes garante a redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição, foi mantido, passando as idades mínimas para 57/60 anos (mulheres/homens) e 25 anos de tempo de contribuição.[61]

A regra de idade mínima diferenciada da reforma não está em conformidade com a expectativa de vida da coorte de referência, o que não atende o primeiro parâmetro desse quesito. No entanto, os impactos negativos sobre a desigualdade são neutralizados pelas condições desiguais de mulheres e homens no mercado de trabalho no Brasil.

Por sua vez, o efeito do atrelamento entre idade mínima e tempo mínimo de contribuição pode afetar efetivamente a desigualdade. Para os segurados dos estratos mais pobres, o piso proposto de 15/20 anos (mulheres/homens) tem o mesmo problema que a regra de cálculo do benefício, tratando assalariados segurados desiguais com as mesmas regras. Uma parte substantiva desses segurados não atenderá ao tempo mínimo de contribuição quando tiverem 62/65 anos, a idade proposta de aposentadoria. Nesse caso, terão que se aposentar em idade mais avançada do que os assalariados segurados situados acima da hierarquia salarial. A exigência de tempo de contribuição deveria considerar essa realidade, estabelecendo algumas faixas de progressividade

61 No caso desses professores do RPPS federal, são necessários também 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo.

em função da hierarquia salarial e com base nas estatísticas disponíveis sobre as diferenças de contribuição entre os estratos de rendimentos.

O efeito da manutenção da aposentadoria especial para os professores do ensino básico é positivo para a desprestigiada carreira de magistério de crianças e adolescentes, crítico para a evolução social e econômica de qualquer nação civilizada. Parece fora de questão que a aposentadoria especial nesse caso não é um privilégio ocupacional, e sim um incentivo dentro do que deveria ser um conjunto de incentivos para atrair profissionais qualificados para uma carreira crítica para a melhoria da educação da sociedade, que contribui para a redução da igualdade. Ou seja, esta aposentadoria especial não se trata de um "privilégio", bordão recorrente da grande mídia nacional, e sim de um incentivo à carreira docente do ensino básico, cujos principais beneficiários no longo prazo serão as futuras gerações.

A EC nº 103/2019 não adota a métrica unissex da expectativa de vida da coorte de referência, o que não atende ao segundo parâmetro do quesito idade mínima. A reforma não estabelece critério de ajuste automático da idade mínima às mudanças da expectativa de vida da coorte de referência, o que aumenta o custo de transação da reforma, abrindo brecha para distorções e conflitos distributivos que podem resultar em aumento da desigualdade, dado que os setores mais organizados acabam fazendo valer seus interesses a cada discussão periódica de mudança de idade mínima. O ajuste automático seria uma garantia institucional aos mais pobres de que a regra de idade mínima vai se manter para todos os estratos e ocupações, salvo as exceções socialmente justificáveis, como a do magistério do ensino básico.

A regra de transição para idade é muito diferenciada entre os segurados do RGPS em suas diversas modalidades e entre o RGPS e o RPPS. Para o segurado da base da pirâmide salarial que se aposenta por idade (60/65 anos) com tempo de reduzido de contribuição (15 anos), a transição instituída pela reforma contempla apenas as mulheres que tenham idade igual ou superior a 60 anos. A exigência de idade adicional é de 6 meses por ano até atingir a nova exigência piso de 62 anos em 2023. Ou seja, para essa modalidade que cobre a grande maioria dos segurados, o ajuste da reforma foi muito mais sobre o redutor do valor inicial da aposentadoria (*P*), para os que recebem acima do piso previdenciário, do que sobre a extensão da idade, uma vez que para os homens segurados a idade mínima de 65 anos não foi alterada.

Neste sentido, o efeito da reforma sobre a redução do número de seguros (*N*) é marginal.

No caso da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) do RGPS, que cobre em sua grande maioria os segurados do topo da pirâmide salarial, existem quatros alternativas (por "pontos", tempo/idade, pedágios nos tempos de 50% e 100%) com uma trava de idade mínima de 56/61 anos na data de promulgação da reforma (12 de dezembro de 2019). Na prática, apenas os segurados muito próximos do tempo de contribuição para aposentadoria e que atinjam esta trava da idade mínima são elegíveis à transição.

As regras de transição também são aplicadas aos professores do ensino básico. Para os do RGPS são aplicados os redutores de 5 pontos e 5 anos de contribuição, respectivamente, nas modalidades "por pontos" e ATC (pedágio 100% no tempo). Para os do RPPS, são estabelecidas as exigências de 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo. Aqui também o direito à transição é bem restrito de tal forma que efeitos da reforma são pouco significativos.

A proposta assegurou também os direitos integrais para a concessão de aposentadoria e pensão até a data de promulgação da Emenda aos servidores públicos e aos dependentes de pensão por morte do servidor falecido, respectivamente, que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios.

Em suma, para a regra de transição do quesito idade, os critérios adotados pela EC nº 103/2019 garantem o equilíbrio equidade-direitos, perdendo, no entanto, a oportunidade de estabelecer regras previdenciárias automáticas, que dariam maior perenidade e estabilidade institucional para a reforma. Em especial, houve uma perda institucional relevante pela não introdução da mudança automática de idade mínima pelas mudanças da expectativa de sobrevida da coorte de referência para aposentadoria.

BPC/LOAS

Por fim, analisaremos os parâmetros de desigualdade para as regras de benefícios do BPC/LOAS. Tratando-se de um benefício previdenciário não contributivo de assistência social para o segmento mais pobre da população, as mudanças propostas pela PEC nº 06/2019 visavam a redução do valor real e postergação etária do benefício e o consequente aumento da desigualdade.

A retirada dessas mudanças pelo Congresso Nacional está expressa na EC nº 103/2019, que ficou restrita à reforma previdenciária de segurados contributivos. Dado a relevância do BPC/LOAS para a redução da desigualdade no Brasil, os impactos negativos dessa mudança proposta pelo governo merecem ser analisados. Outro aspecto que merece ser analisado é até que ponto as novas regras previdenciárias da EC exercem pressão de demanda sobre o BPC/LOAS, em especial a exigência de contribuição mínima de 20 anos para os homens segurados do RGPS.

Portanto, dos três parâmetros de justiça social do BPC, dois estão presentes na PEC nº 06/2019: 1. o aumento da idade mínima de aposentadoria não contributiva de 65 anos para 70 anos, que viola a regra de idade mínima do BPC uniformes à regra de idade mínima da previdência social, tendo como referência a expectativa de vida da coorte de referência; e 2. a desvinculação do valor do benefício do BPC/LOAS do piso previdenciário estabelecido pelo salário-mínimo nacional, deixando de seguir automaticamente suas regras de reajuste.

Como é sabido, o BPC atende a um contingente expressivo de beneficiários extremamente pobres de idosos ou incapacitados com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário-mínimo. Em dezembro de 2016, o BPC beneficiou 4,4 milhões de pessoas e lhes garantiu renda de sobrevivência digna que não pode ser obtida pelo trabalho. Ao contrário do Programa Bolsa Família (PBF), que complementa a renda de famílias pobres, o BPC substitui a renda nas situações de incapacidade do beneficiário (ou de seu cuidador, no caso de crianças e adolescentes) para o exercício do trabalho.

Segundo trabalho recente de pesquisadores do Ipea (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017), desde a sua implementação o BPC tem mostrado elevada efetividade em seu papel de redução da miséria e da desigualdade, sendo que a literatura o considera o mais importante, dentre os demais programas sociais, para uma grande parcela de beneficiários que seria indigente sem sua cobertura previdenciária não contributiva. O BPC contribuiu com quase 14% na queda da desigualdade no Brasil no período 1992-2012, com impacto ainda mais expressivo para retirar as famílias da indigência e da pobreza. Conforme os autores,

> os estudos existentes sobre o BPC mostram que seu impacto positivo na redução da desigualdade e da pobreza deve-se basicamente a duas

> características: i) progressividade daqueles benefícios, que atendem a importante parcela do segmento pobre da sociedade brasileira; e ii) seu valor, associado ao salário-mínimo. (JACCOUD MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 10)

A hipótese do desestímulo à contribuição previdenciária pelo incentivo adverso à migração do seguro previdenciário para a assistência social do BPC/LOAS está presente na justificativa de alterações do BPC na PEC nº 06/2019. Essa justificativa parte da suposição errônea de que os trabalhadores da base da pirâmide salarial, menos qualificados e com remuneração próxima ao salário-mínimo, deixariam de contribuir para o RGPS optando individualmente por um benefício assistencial de mesmo valor que o piso previdenciário sem custo contributivo.

No entanto, existem diferenças significativas entre a proteção previdenciária e a proteção assistencial. Enquanto o BPC é destinado aos idosos egressos do mercado de trabalho informal e em situação de extrema pobreza, o benefício previdenciário na base da pirâmide salarial é destinado a idosos mais bem posicionados no mercado de trabalho, que parcialmente participaram do mercado formal, obtendo um benefício previdenciário que paga 13º salário e gera pensões, em caso de morte. Ao contrário do público do RGPS, o público BPC não teve oportunidade de acesso ao RGPS, vivendo seu ciclo laboral na informalidade. Representa, assim, a parcela da PEA excluída do mercado formal de trabalho e, portanto, desprotegida da previdência social. A elevada informalidade é o principal determinante da baixa proporção de ocupados participando do regime previdenciário, não se tratando de uma escolha individual, mas de uma instituição de mercado excludente. Segundo dados do Censo de 2010 (IBGE), 42,9% dos trabalhadores desprotegidos da previdência social não possuíam capacidade contributiva, pois auferiam menos de um salário-mínimo mensal. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 13) Nesse sentido, o BPC/LOAS reflete um passivo social de relações laborais no país que tem sua origem no trabalho forçado institucionalmente estabelecido pela escravatura por vários séculos, até o fim do XIX.

No Brasil, portanto, um fator determinante da não inclusão previdenciária, especialmente entre os trabalhadores independentes, parece ser a

insuficiência de rendimentos, que vai além dos rendimentos do trabalho e avança até o rendimento domiciliar *per capita*. Contudo, conforme ponderam os autores, mais que o rendimento individual do trabalho, importa analisar a renda domiciliar *per capita*, tendo em vista que a decisão de aportar contribuições regulares para a Previdência Social é conjugada com outras decisões relacionadas à própria estratégia de sobrevivência das famílias. Por um lado, parcela expressiva dos trabalhadores informais (não contribuintes) possui renda domiciliar *per capita* insuficiente para se vincular ao regime contributivo do RGPS. Por outro lado, dentre os trabalhadores informais com suposta capacidade de contribuição (ou seja, obtendo renda do trabalho igual ou superior a 1 salário-mínimo), apenas 1,3% possuem renda domiciliar *per capita* superior a um quarto do salário-mínimo, ou seja, uma ínfima parcela dos informais elegíveis ao BPC poderiam escolher não contribuir apostando no recebimento futuro do benefício assistencial. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 14)

Se a hipótese da migração voluntária dos segurados do benefício previdenciário para o benefício assistencial do BPC não encontra sustentação econômica nem empírica, a migração compulsória pela imposição da regra de tempo mínimo de contribuição (20 anos) pode ocorrer, como preveem os pesquisadores do Ipea:

> a PEC, se aprovada, possivelmente resultará na redução da cobertura previdenciária, dada a impossibilidade de os trabalhadores com inserção mais precária no mercado de trabalho atingirem o tempo mínimo de contribuição exigido (20 anos) – principalmente para os trabalhadores de baixa renda, que, possuem inserção laboral mais precária, o acesso à Previdência Social será amplamente dificultado, o que deverá aumentar a demanda futura por benefícios assistenciais. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 14)[62]

62 Como salientam os autores, "este processo foi observado em outros países, como Chile e Argentina, após a adoção de reformas liberais no passado recente, em contextos de expressiva precariedade no mercado de trabalho". (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 14)

Se a proposta da reforma de restringir o benefício não contributivo do BPC fosse aprovada, tenderia a aprofundar a vulnerabilidade das famílias de deficientes e idosos cobertas. Seus rendimentos, pelas próprias exigências de elegibilidade do programa, supõem menor capacidade de obter renda no mercado de trabalho. Assim, a renda proveniente do BPC dos beneficiários representa em média 79% do orçamento dessas famílias cobertas, 47% das quais possuem o BPC como única fonte de renda. A proposta de redução do valor do benefício representaria, portanto, a iminência de retorno dessas famílias à condição de miséria. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 16)

Por fim, a questão dos possíveis impactos do aumento de idade mínima de elegibilidade. Os dados do BPC/LOAS mostram que em 2015 houve quase 2 milhões de beneficiários (1.922.373), dos quais 27% tinham idade entre 65 e 69 anos. Com a nova linha de corte de idade mínima de elegibilidade de 70 anos, mais de 520 mil idosos e suas famílias estariam provavelmente sendo empurrados para a extrema pobreza. Usando as projeções demográficas, a estimativa é que entre 2026 e 2036 nada menos do que 28% dos beneficiários estimados pela regra atual para receber BPC Idoso estariam excluídos do programa se adotada a nova regra de corte etário. Assim, a cobertura assistencial em 2036 passaria de 4,3 milhões de idosos para 3,2 milhões, pela exclusão de 1,1 milhão entre 65 e 69 anos. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 18)

O exercício realizado pelos pesquisadores baseado em informações dos registros administrativos da previdência social evidencia que a expectativa de sobrevida dos beneficiários do BPC é inferior àquela considerada pela proposta de alteração da idade mínima para 70 anos:

> segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social, a idade média de concessão desse benefício em 2014 foi de 66,5 anos e cerca de 80% das cessações do BPC Idoso foram causadas por morte, indicando que a duração média deste benefício foi de 7,9 anos. (JACCOUD et al., 2017, p. 19)

Dessa forma, estima-se uma expectativa de sobrevida bem inferior dos idosos mais pobres do BPC comparada à expectativa de sobrevida das pessoas com 66 anos estimada pelo IBGE, de 17,6 anos em 2014.

Métrica da democracia econômica

A análise da EC nº 103/2019 pela ótica da métrica da democracia econômica seguirá dois conjuntos de parâmetros: o primeiro se refere aos incentivos à formalização de empregados e empregadores, e o segundo à abertura para a liberdade de escolha no âmbito do regime previdenciário público, compulsório e universal.

Vimos que um eventual sucesso da política de formalização da força de trabalho e das empresas afetaria positivamente a equação de equilíbrio previdenciário pelos seus dois componentes, com os possíveis aumentos das razões de dependência e de sustentabilidade. Os incentivos à proteção previdenciária seriam dados pela tributação previdenciária (t_p), mantendo as regras para o valor médio das aposentadorias (P), que tenderia a ser constante ou levemente decrescente (pelo aumento da massa de aposentadorias dos estratos de menor renda decorrente dos inativos entrantes).

O primeiro parâmetro é o incentivo à formalização dos trabalhadores assalariados ocupados informais. Por esse parâmetro, a contribuição previdenciária seria progressiva sobre as rendas do trabalho desses assalariados migrantes para a formalização ($t_{pm1} < t_{pm2} \ldots < t_{pm10}$), em que *m1* é o contribuinte do decil inferior da escala de rendimentos do trabalho migrante e *m10* o contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho migrante. No período de transição, a contribuição dos migrantes será menor do que a dos já segurados ($t_{pm1} < t_{pc1} < t_{pm2} < t_{pc2} \ldots < t_{pm10} < t_{pc10}$).

A EC nº 103/2019 simplesmente desconsidera esse exército de assalariados informais que futuramente serão demandantes dos benefícios não contributivos do BPC/LOAS. Erroneamente, os assalariados público-alvo da reforma se restringem ao estoque de ativos já pertencentes ao RGPS e, mesmo assim, com um viés de migração reversa para os estratos da base da hierarquia salarial. Na prática, o teto elevado de tempo mínimo de contribuição (20 anos) cria um incentivo adverso de migração para a informalidade, dada a intermitência do trabalho formal para esses estratos menos qualificados da força de trabalho, tornando inexequível o cumprimento do piso contributivo estabelecido. A reforma poderia estimular a formalização pelo esquema de transição progressiva, por exemplo, começando com uma alíquota marginal inferior de 5%, que aumentaria ano a ano por 15 anos até atingir a alíquota marginal superior de 20%.

O segundo parâmetro visa incentivar os trabalhadores por conta-própria e/ou microempreendedores individuais informais a migrarem para a formalização (t_{pi}), de tal forma que o contribuinte conta-própria/microempreendedor seja tributado igualmente ao contribuinte equivalente da escala de rendimentos do trabalho do migrante informal ($t_{pm1} = t_{pi1} < t_{pm2} = t_{pi2} \ldots < t_{pm10} = t_{pi10}$).

Na verdade, o Brasil já possui um programa de incentivos à formalização do conta-própria/microempreendedor individual consolidado, o microempreendedor individual (MEI), o qual um dos incentivos é uma alíquota subsidiada menor de contribuição, de 5% do salário-mínimo, fazendo jus ao benefício do piso previdenciário fixado pelo próprio mínimo. Comparativamente à alíquota do novo piso de 7,5% do salário de contribuição e a de 20% para o contribuinte individual, a contribuição previdenciária do MEI é significativamente subsidiada, uma vez que tem acesso à quase totalidade dos benefícios previstos no RGPS, inclusive pensão por morte.

Qual a possibilidade de risco moral e oportunismo gerando incentivo adverso? Existem várias restrições para vedar o risco moral dos optantes do MEI no âmbito do RGPS, como não ter direito a computar o período de contribuição no plano para fins de requerimento de uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e não poder incluir o tempo de contribuição do MEI para fins de contagem recíproca entre o RGPS e os RPPS (emissão de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC). Caso um segurado do MEI queira contar esse tempo de contribuição para fins de requerimento e obtenção de ATC ou CTC, este deverá complementar a contribuição mensal, mediante o recolhimento retroativo de mais 9%, incidentes sobre o piso previdenciário, exigidos a qualquer tempo e acrescidos de juros moratórios, sob pena de indeferimento dos requerimentos mencionados. Se o optante do MEI já possui aposentadoria ou faz contribuição individual para o INSS (com salário de contribuição maior do que o salário-mínimo), ele não fará jus à aposentadoria MEI, dado que é vedada a cumulatividade de benefícios.

Mesmo com todas essas restrições ao benefício previdenciário subsidiado (além de impostos ordinários também menores), parte da literatura considera o programa mal focalizado. Ao invés de atingir o seu público-alvo de trabalhadores/empreendedores por conta-própria, fortemente representativos do mercado de trabalho informal brasileiro, o programa atinge efetivamente os

estratos de rendas mais altas da hierarquia de rendimentos. Usando os dados da PNAD 2014, pesquisadores do Ipea (COSTANZI et al., 2018) chegaram à conclusão de que entre aqueles identificados como MEI predominam os trabalhadores com rendimentos do trabalho mais elevados, superiores à média da população ocupada brasileira. Os autores identificaram como MEI cerca de 1,9 milhão de trabalhadores, dos quais 65% possuíam renda familiar mensal *per capita* que os incluíam entre os 30% de maiores rendas da hierarquia de rendimentos. Se estendido para os 50% de maiores rendas, nada menos do que 84% do público MEI estava incluído. Apenas 2,4% dos MEI estavam entre os 20% mais pobres, concluindo os autores que "evidentemente, deixa claro que a focalização do MEI (frente ao que se idealizou para o plano) está distorcida e precisa ser corrigida". (COSTANZI et al., 2018, p. 181)

Do ponto de vista da métrica da democracia econômica, a instituição mercado de trabalho, para ser inclusiva, deve incorporar formalmente toda a força de trabalho, independentemente do nível de rendimento dos indivíduos. Nesse sentido, parece inquestionável a efetividade do MEI pelo significativo número de adesões, que totalizou em 2018 em torno de 7 milhões de pessoas,[63] ainda que parte dos optantes possam ter origens de ocupações ou atividades formais, como assalariados com carteira e microempreendedores formalizados. Como o programa não visa à inclusão social em si e sim à formalização do trabalhador por conta-própria, seria analiticamente esperado que as classes de maior renda e, possivelmente, de maior escolaridade, aderissem mais rapidamente e massivamente ao programa do que as classes de menor renda e escolaridade, ainda que sejam essas as mais beneficiadas pelo desenho do programa. Por outro lado, os dados apresentados da PNAD evidenciam que o público efetivo do programa está distante do público-alvo, não deixando dúvidas de que o seu objetivo de inclusão na formalidade das camadas mais pobres dos trabalhadores por conta-própria ainda não aconteceu, constituindo-se até agora muito mais em uma janela de oportunidade para microempreendedores de renda média ingressarem no mercado formal de trabalho ou optarem por uma pessoa jurídica menos dispendiosa e burocrática.

63 Informação obtida no Portal do MEI em 2018.

No entanto, os MEI dos estratos superiores não terão o benefício da aposentadoria MEI pelo acesso a um leque de escolhas previdenciárias mais vantajosos. Nesse sentido o subsídio implícito do programa aos microempreendedores mais "ricos" efetivamente não ocorrerá, como supõem seus críticos, pelo menos do ponto de vista previdenciário. Mesmo contribuindo obrigatoriamente para o MEI, possivelmente esses indivíduos optaram por planos de aposentadoria mais generosos em seus benefícios do RGPS, quer seja como assalariado formal aposentado ou ativo desempregado ou segurado individual. A única opção racional para esses indivíduos usufruírem do benefício do piso seria caso estivessem na população em idade ativa, ausentes do mercado de trabalho, e aproveitassem a oportunidade de uma aposentadoria subsidiada combinada com uma aposentadoria privada de capitalização.

Até agora são escassos os estudos que estimam os impactos do MEI para a formalização de trabalhadores informais (conta-própria ou assalariados) no Brasil. Dois estudos pioneiros são de Corseuil, Neri e Ulyssea (2016) e Ulyssea (2016), este último incluindo um leque mais amplo de políticas de formalização de empresas.

A análise exploratória dos efeitos da política de formalização do MEI realizada por Corseuil, Neri e Ulyssea (2016) apresenta resultados claros sobre o efeito positivo da política, mesmo com pontos de atenção relevantes visando correções para sua consolidação: 1. o "efeito formalização" evidencia que existe uma chance crescente de um trabalhador por conta-própria informal se formalizar após a instituição do MEI;[64] 2. o "efeito escala", de menor intensidade do que o "efeito formalização", indica que aumenta a chance de microempresas formais acima de uma pessoa empregada migrarem para a condição de microempresas formais de apenas um empregado, para se tornarem elegíveis ao MEI e se beneficiarem das isenções fiscais do programa; 3. a combinação de efeitos "escala-formalização" indica que aumenta relativamente a chance de empresas informais migrarem para a condição de MEI, neste caso favorecendo também a formalização; 4. finalmente, aumentam as chances relativas de empregados formais e informais migrarem para a

64 Ou seja, "a razão de chance de manter a posição de por conta própria que não contribui (para a previdência) *vis-à-vis* a de migrar para uma que contribui é 37% menor do período seguinte à introdução do MEI". (CORSEUIL; NERI; ULYSSEA, 2016, p. 232)

condição de MEI (conta-própria formal) após a introdução do programa, trocando a relação laboral de assalariado (formal ou informal) para prestador de serviços.[65] Em relação a esse último aspecto, os próprios autores fazem a ressalva de que estudo de causalidade de Rocha, Ulyssea e Rachter (2015) não encontra evidências para a transição dos empregados com carteira para conta-própria formal, resultado que contraria a ideia de "terceirização" do assalariado formal pela política de formalização do conta-própria.

Por sua vez, o estudo realizado por Ulyssea (2016) estima, pelo método de momentos simulados, a efetividade das políticas que buscam incentivar a formalização de empresas, entre as quais aquelas voltadas para a redução dos custos de entrada (e operação) à formalidade, como o MEI. Para isso, usa como cenário base da simulação os dados da Pesquisa de Economia Informal Urbana (ECINF) do IBGE de 2003[66] para empresas informais até cinco empregados, ou seja, um universo de microempresas. A simulação do cenário contrafactual supõe uma redução do custo de entrada do setor formal que o iguala ao custo de entrada do setor informal. O primeiro resultado é um efeito positivo para as firmas informais que fazem a transição para o setor formal, com um ganho em torno de 20% no valor presente dos seus fluxos esperados de lucros futuros. (ULYSSEA, 2016, p. 293) Os impactos agregados para a economia da redução do custo de entrada são ainda mais significativos: redução substancial de 19,4 p.p. no nível de informalidade das microempresas brasileiras (de 68% para 50%) e maior eficiência alocativa da economia pelo aumento da competição, ainda que o efeito positivo sobre a redução da informalidade do trabalho seja reduzido (apenas 2,2 p.p).[67] Segundo o autor,

65 Para os empregados com carteira de empresas com até cinco empregados e de empresas com mais de cinco empregados, as chances de manutenção do emprego formal após a introdução do MEI caem 37% e 24%, respectivamente. Para os empregados sem carteira as duas categoriais de empresas, as chances de migração são ainda mais relevantes, ou seja, as chances relativas de manutenção na condição de empregado informal caem 32% e 44%, respectivamente. (CORSEUIL; NERI; ULYSSEA, 2016)

66 Última disponível.

67 Segundo Ulyssea (2016, p. 295), "embora a proporção de empresas informais diminua substancialmente, o incentivo à contratação de trabalhadores informais no setor formal permanece inalterado. Além disso, o aumento da proporção de empresas informais ocorre pela inclusão de empresas de menor produtividade, que são exatamente aquelas mais propensas a contratar informalmente."

a maior dificuldade desse tipo de política é que um percentual relativamente pequeno dessas microempresas consegue se formalizar. A simulação estima que apenas 16,8% das microempresas se formalizam após eliminar o diferencial dos custos de entrada, que podem ser caracterizadas como "firmas progressivas" desejosas de se formalizarem. A maior explicação para essa baixa adesão é a característica de "subsistência" dessas firmas, ou seja, um segmento representativo de microempreendedores individuais estimado pelo autor em 44,5% do universo de empresas informais, que possuem "baixíssimo capital humano, que jamais conseguiriam sobreviver no setor informal, mesmo se os custos de entrada fossem eliminados". (ULYSSEA, 2016, p. 290) Infere-se que esse segmento de subsistência corresponde, aproximadamente, aos 50% mais pobres dos trabalhadores identificados como conta-própria na PNAD 2014, dos quais apenas 16% estão efetivamente incluídos como público MEI. Assim, políticas inclusivas de formalização dessa franja de subsistência de conta-própria/microempreendedores deveriam ser mais focalizadas em políticas de incentivo à formalização do trabalho, complementar aos incentivos de formalização de empresas. O autor identifica também uma outra franja de firmas informais caracterizadas como "parasitárias", ou seja, "elas poderiam se formalizar uma vez que os custos de entrada são removidos, mas têm lucros mais elevados na informalidade e, portanto, decidem não se formalizar". Nesse caso, a política de formalização mais eficaz é a aplicação da força da lei pelo aumento da fiscalização sobre as empresas informais. O efeito positivo de cumprimento da fiscalização é elevado. Segundo a simulação, nada menos do que 23,4% das microempresas informais se formalizam. Ou seja, "a partir do momento que se torna proibitivamente caro ser informal, essas empresas migram para o setor formal, ainda que os custos de entrada permaneçam inalterados". (ULYSSEA, 2016, p. 294)

Em suma, os resultados sugerem fortemente que nenhuma política de formalização consegue isoladamente dar conta do desafio da formalização. Assim, deve haver a combinação de um leque de políticas integradas que visem simultaneamente reduzir os custos da formalidade das empresas e do trabalho (como o MEI) e aumentar o custo da informalidade (cumprir a fiscalização).

A completa omissão da EC nª 103/2019 sobre o informal significa a exclusão do conta-própria do escopo da reforma, que perde uma oportunidade de endereçar a grave questão da falta de democracia econômica do mercado

de trabalho brasileiro. O mecanismo para a EC incluí-lo na reforma seria tornar essa população informal não apenas objeto constitucional de assistência social, mas principalmente de inserção laboral. Nesse sentido, a recalibragem do MEI, pelos pontos de atenção destacados pelos estudos empíricos, deveria ser realizada sob o princípio da progressividade usando a sistemática proposta no segundo parâmetro do quesito informalidade, coerente com o princípio do primeiro parâmetro direcionado para à formalização do trabalho.

O terceiro parâmetro visa às micro e pequenas empresas, um degrau acima da hierarquia de tamanho empresarial. Em primeiro lugar, visa trazer empresas da informalidade e evasão fiscal para a formalidade. Em segundo lugar, visa dar sustentabilidade às micro e pequenas empresas já formalizadas pela simplificação e desoneração tributária, contribuindo para lhes fornecer melhores condições de sobrevivência no mercado e, assim, reduzir a taxa de mortalidade usualmente elevada nesse universo de empresas. O parâmetro proposto é estabelecer uma contribuição previdenciária patronal proporcional sobre a folha salarial, ajustada pelo teto do salário de contribuição, menor para a folha das informais migrantes ($t_{ppm} < t_{ppc}$), com uma alíquota de tributação previdenciária igual à do contribuinte do decil superior da escala de rendimentos do trabalho do migrante informal ($t_{pm10} = t_{ppm}$), lembrando que no caso do Brasil essa tributação envolve não apenas a contribuição patronal previdenciária, como também as demais contribuições da seguridade social.

O programa brasileiro Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) atende às premissas desse parâmetro. Instituído pela Lei Complementar nº 9.317/1996, e ampliado pelas Lei Complementar nº 123/2006, e Lei nº 12.741/2012, o Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).[68] Abrange a participação de todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e é administrado por um Comitê Gestor composto pelos integrantes das instituições tributárias desses entes. Para o ingresso no Simples é necessário cumprir

68 As ampliações das atividades elegíveis pelas leis de 2006 e 2012 possibilitaram a inclusão de um grande escopo de firmas atuando em atividades empresariais diversificadas, da manufatura e construção civil até serviços de profissionais liberais.

as condições de enquadramento por limites de receita bruta, que variam atualmente entre R$ 180 mil e R$ 360 mil ao ano para as ME e entre R$ 360 mil e R$ 4,8 milhões para as EPP. Se incluído o público do MEI, enquadrado como parte do Simples, este possui apenas o limite superior de R$ 81 mil. O sistema de simplificação tributária (mediante documento único de arrecadação – DAS) abrange todas as contribuições da Seguridade Social (CSLL, PIS/Pasep, Cofins e a CPP – contribuição patronal), dois tributos ordinários federais (IRPJ e IPI), um tributo estadual (ICMS) e um municipal (ISS).[69] As alíquotas de tributação para as ME e EPP obedecem ao sistema progressivo, apesar da redução de sua abrangência em 2018 das 20 faixas originais para 6 faixas, com provável aumento da alíquota média, preservando, porém, sua consistência quanto a diferenças entre classes de atividades, com as alíquotas para o setor de serviços marginalmente acima daquelas para a indústria e comércio. Ao todo, esse amplo programa de inclusão ao mercado formal de empreendedores de menor porte possui aproximadamente 12 milhões de inscritos, dos quais 7 milhões do MEI e 5 milhões do ME e EPP.

Por se tratar de uma mudança constitucional, a EC nº 103/2019 não propõe modificações desse programa de inclusão empresarial ao mercado formal. No entanto, os riscos de regressão dessa política de democratização econômica existem pela regulamentação infraconstitucional que virá na esteira da mudança constitucional, no âmbito de uma reforma previdenciária mais ampla. O problema de uma eventual mudança do Simples seria o viés da abordagem a ser utilizada para modificar o programa. Pelo olhar exclusivo fiscal da reforma da previdência social, o Simples é mais uma das diversas renúncias existentes no RGPS, que cria um subsídio custeado pelos contribuintes, como sugere o estudo de pesquisadores do Ipea sobre a reforma previdenciária. (COSTANZI et al., 2018) De fato, as estimativas de Monteiro (2016) de custo-benefício de equilíbrio parcial (sem mensurar os efeitos indiretos) e datadas no tempo (medindo apenas os impactos logo antes e logo após a instituição do Simples em 1997), mostram uma relação custo-benefício negativa do programa. Se por um lado o programa gera um benefício de aumento de 13% das empresas público-alvo, o custo das desonerações

69 Os impostos federais não incluídos no Simples são: FGTS, INSS dos empregados, IOF, ITR e II (Imposto de Importação).

é significativo, resultando numa relação custo-benefício de 7,6 (renúncia/arrecadação adicional). (MONTEIRO, 2016, p. 182) Entretanto, como a própria autora reconhece, "infelizmente, o fato de nenhuma pesquisa similar à ENCINF ter sido aplicada após 2004 dificulta a avaliação do Simples Nacional sobre a formalização de microempresas". (MONTEIRO, 2016, p. 183)[70] Ou seja, avaliações de impacto mais robustas do programa deveriam considerar seus efeitos no tempo (com métodos econométricos longitudinais, como análise de dados em painel) e seus efeitos diretos e indiretos (modelos econométricos de simulação, como o usado por Ulyssea ou modelos de equilíbrio geral, como os EGC), de tal forma a dimensionar os ganhos da formalização para a sociedade.

Pela ótica da democracia econômica, a maioria desse público de empresas elegíveis estaria excluída do mercado formal,[71] engrossando o elevadíssimo contingente de empreendimentos operando na informalidade e, assim, evadindo fiscalmente o erário público. A visão puramente fiscalista enxerga a renúncia em vez da evasão fiscal, o "privilégio" ao invés da "oportunidade". Afinal, o direito a um patamar mínimo de igualdade de oportunidades significa para os pequenos empreendedores condições mínimas de igualdade para exercer o direito de participar do jogo da competição. Dada a extrema desigualdade de condições de acesso ao mercado entre o pequeno e o grande negócio, começando pelo acesso ao crédito, não é possível dar um tratamento fiscal igual para públicos empresariais tão desiguais.

Assim, um programa como o Simples não se trata de uma renúncia fiscal, e sim de uma inclusão fiscal. Com os aumentos de alíquota realizados em 2018, a alíquota bruta máxima da última faixa de tributação (de R$ 3,6 milhões até R$ 4,8 milhões de receita bruta) é de 33%. Após o valor de dedução permitido, a alíquota liquida é de 28,15% para o valor teto de receita bruta, de R$ 4,8 milhões, acima da alíquota marginal máxima do IRPF (27,5%) e bem acima da alíquota efetiva dos indivíduos ricos recebedores de renda do capital, em torno de 20% no Brasil. Para a menor faixa de tributação (receita bruta até 180 mil), a alíquota líquida é de 6% da receita bruta. Supondo uma tributação

70 As duas únicas pesquisas do ECINF/IBGE são de 1997 e 2003.

71 Empresas formais menores também se beneficiaram do programa pela migração do regime de tributação sobre o lucro presumido para o regime único simplificado.

agregada, essa alíquota representaria 30% sobre o lucro, sob a suposição de uma margem de lucro de 20%. São alíquotas tributárias respeitáveis para os níveis de faturamento considerados. Se fosse incluída uma análise de taxa de retorno social, certamente o Simples seria considerado um programa que traz benefícios líquidos para a sociedade. Isso porque a formalização desse amplo universo de empresas tem um significativo efeito de "arrasto" de empregos formais. Uma vez formalizada a empresa, a chance de formalização de seus empregados aumenta, especialmente para os empreendimentos nas faixas superiores de tributação. Assim, seria relevante estimar o efeito multiplicador de empregos formais intrínseco à formalização das empresas do Simples, podendo se constituir numa alavanca poderosa da formalização da força de trabalho.

Como vimos, as simulações de Ulyssea restritas para microempreendedores, e não para pequenas empresas, estimam duas decisões das firmas que se defrontam com a formalização: registrar ou não o negócio ("margem extensiva" = formalizar a firma) e registrar ou não seus trabalhadores ("margem intensiva" = formalizar os empregados). O impacto agregado da redução do custo de entrada para microempreendedores no setor formal é substantivamente maior para a "margem extensiva" do que para a "margem intensiva": estima-se uma redução de 19 p.p. na informalidade das firmas e de apenas 2 p.p. na informalidade do trabalho no país. Uma vez que a literatura evidencia que o custo de permanecer na informalidade ("extensiva" e "intensiva") tende a ser crescente com o tamanho da firma, espera-se que as marginalmente maiores, isto é, as empresas de menor porte do Simples (EMP), tenham uma maior probabilidade à dupla formalização (empresa e trabalho) do que os MEI, especialmente se houver políticas de incentivo à formalização do trabalho integradas às de formalização das empresas.

Do ponto de vista do equilíbrio financeiro previdenciário, o custeio desse esquema de incentivos do período de transição poderia ser fiscalmente neutro se as esperadas melhorias relativas das razões de dependência e de sustentabilidade (pelos aumentos de W e y) financiarem os subsídios implícitos das menores alíquotas de contribuição (t_{pm} e t_{ppm}). As diferenças entre os valores estimados e observados na execução orçamentária anual seriam automaticamente ajustadas a cada ano-orçamentário, minimizando o resíduo previdenciário (déficits ou superávits).

Um segundo conjunto de parâmetros se refere ao liberalismo econômico. Sob esta ótica, o direito de escolha individual entre o consumo presente e o consumo futuro deve estar incluído nos regimes públicos de aposentadoria, ainda que subordinado às regras gerais do pacto intergeracional.

Partimos da premissa de que a escolha individual deve estar subordinada ao interesse coletivo, nesse caso, às regras compulsórias do regime geral previdenciário. Como vimos, o direito de escolha individual do liberalismo econômico no âmbito do regime previdenciário deve estar inserido nas regras gerais do direito à aposentadoria do indivíduo economicamente ativo sob a restrição do pacto intergeracional no âmbito do regime de repartição (benefício definido) ou de um regime compulsório alternativo, como o de contribuição definida não financeiro. Os parâmetros que definimos para incorporar no regime previdenciário o direito de escolha são: 1. a instituição opcional de uma contribuição definida financeira complementar ao regime de repartição de benefício definido, de tal forma que o segurado tivesse um complemento de aposentadoria lastreado num fundo previdenciário de capitalização; 2. a contribuição opcional (incluindo a contraparte do empregador) se constituiria numa poupança previdenciária s_{p} de um regime previdenciário misto, complementar à contribuição previdenciária do empregado segurado e do empregador (t_{pc} e t_{pp}) e aportado num fundo de capitalização na proporção s_{p} da renda nacional; assim, a equação reformulada do regime misto seria $N/W = (s_{\mathrm{p}} + t_{\mathrm{p}}) \text{ x } (y/P)$, em que $s_p < t_p$;[72] 3. essa poupança previdenciária teria uma contribuição fixa, sendo que o fundo previdenciário de capitalização teria contas individualizadas e seguiria as normas atuariais de governança e de gestão financeira, com oferecimento para os segurados de carteiras de investimentos alternativas, com opções de escolha em função do risco; 4. para o equilíbrio da equação previdenciária essa previdência complementar seria neutra, dado pela proporcionalidade entre o aumento esperado do valor individual da aposentadoria do optante P_i (ΔP_i) e a contribuição adicional na forma de poupança individual S_i (s_{pi}).

72 No regime misto sueco, a contribuição definida da poupança previdenciária é obrigatória e de 2,5% pontos percentuais, enquanto a contribuição previdenciária definida (não financeira) é de 16%, totalizando uma contribuição de 18,5% (dividida entre empregados e empregadores).

Como se sabe, esse desenho de um sistema misto repartição-capitalização já foi implementado no RPPS dos servidores civis da União, mesmo que visando muito mais ao tratamento isonômico entre o RPPS federal e o RGPS e o reequilíbrio previdenciário do RPPS do que ao princípio do direito de escolha. Outra motivação relevante enfatizada pela literatura se refere ao impacto regressivo na distribuição de renda do pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores públicos antes da introdução do sistema misto. (RANGEL; SABOIA, 2013) A Lei nº 10.887/2004 equalizou o teto do RPPS ao do RGPS e majorou a alíquota contributiva do RPPS. Posteriormente foi complementada pela Lei nº 12.618/2012, que criou o regime previdenciário complementar (Funpresp), considerada uma etapa fundamental para o processo de reforma do sistema previdenciário brasileiro. O novo regime misto implica uma divisão do risco previdenciário entre o patrocinador (Governo Federal) e os servidores públicos: "a União assume todos os riscos até o teto do RGPS e, acima deste, o risco é dividido entre os servidores públicos". (RANGEL; SABOIA, 2013, p. 21) Assim, o RPPS federal (executivo, judiciário e legislativo) passou de BD para um regime misto entre BD (até o teto do RGPS) e CD (acima do teto).[73] As estimativas são de aproximadamente 25 anos de elevação de custos no período de transição do RPPS puro para o RPPS misto, quando

> começa a fase em que há economia de recursos públicos, uma vez que os novos servidores começam a se aposentar. A partir de então, o novo regime previdenciário dos servidores federais apresentará economia de recursos em relação ao arranjo atual. (RANGEL; SABOIA, 2013, p. 19)

De acordo com a Lei nº 12.618/2012, a Funpresp oferece o benefício de aposentadoria (no rol dos benefícios programados) e benefícios decorrentes de invalidez, morte e outros a serem definidos nos regulamentos dos planos (entre os não programados). Os recursos totais arrecadados

73 Para todos os servidores públicos federais civis do Poder Executivo que ingressaram a partir de 4 de fevereiro de 2013 e os do Poder Judiciário e do Ministério Público, a partir de 14 de outubro de 2013, datas de aprovação dos respectivos regulamentos do plano de benefícios da Funpresp-Exe e Funpresp-Jud.

são distribuídos na forma de Reserva Acumulada pelo Participante (RAP), Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE) e Taxa de Carregamento. A gestão da Funpresp é compartilhada entre o patrocinador (União) e participantes (servidores), realizada pelos Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, órgãos estatutários com competências distintas, mas complementares. A entidade ainda conta com os Comitês de Assessoramento Técnico dos Planos de Benefícios, de caráter consultivo.

A EC nº 103/2019 não prevê a extensão da previdência complementar opcional para os trabalhadores do setor privado do RGPS, deixando essa vasta população de assalariados ativos ao sabor das ofertas de investimento previdenciário do mercado financeiro, apenas com alguns benefícios tributários propiciados pelos Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) e o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL). O VGBL é ideal para pessoas que fazem a declaração simplificada de imposto de renda, para profissionais liberais e/ou para quem já contribuiu com mais de 12%, pois não é dedutível do imposto. Esse é o plano preferido dos assalariados brasileiros, representando cerca de 67% do montante total investido. Já o PGBL é ideal para quem faz a declaração completa de imposto de renda, pois ele é dedutível em até 12% da base tributável do IR, que corresponde a cerca de 15% do volume total investido do setor. No entanto, os investidores desses planos privados estão, na prática, restritos aos assalariados do último decil de rendimentos do trabalho, que também correspondem à quase totalidade dos contribuintes do IRPF. A proposta original de capitalização da PEC nº 06/2019 não era de um regime misto repartição/capitalização e sim a substituição do regime de repartição pelo de capitalização aberto, o que impactaria fortemente a democracia econômica no quesito direito à inatividade remunerada, como é conhecido países que adotaram a capitalização aberta pura, como o Chile.

Do ponto de vista da democracia econômica, a instituição do regimento previdenciário complementar no âmbito do RGPS significaria a efetiva criação de uma instituição econômica inclusiva, viabilizando aos 90% de assalariados ativos formais das classes de rendimento abaixo do decil mais rico acesso a uma complementação do benefício previdenciário pelo estímulo à sua poupança individual.

Métrica do Estado social

Os parâmetros da métrica do Estado social são: 1. a preservação dos regimes PAYG como âncora dos regimes previdenciários de natureza pública, compulsória e universal; 2. a reforma dos regimes PAYG com desequilíbrio atuarial, resgatando sua sustentabilidade e abrindo a possibilidade de incorporação de previdência complementar privada no formato CDF compulsória ou opcional sob gestão profissional e para-pública do fundo previdenciário; 3. não substituição dos regimes PAYG por regimes puros de capitalização, que comprometem a natureza da instituição previdenciária de bem-público universal; 4. manter os BPC, como responsabilidade orçamentária do Estado fiscal, inclusive para preservar a integridade contributiva dos regimes PAYG; 5. no caso particular do Brasil, manter o BPC dentro do orçamento da seguridade, mas fora do orçamento previdenciário.

A EC nº 103/2019 preserva os regimes PAYG brasileiros, o RGPS e o RPPS federal. No entanto, a reforma proposta não introduz a previdência complementar privada no formato CDF compulsória ou opcional, constituindo não apenas um problema do ponto de vista da democracia econômica (liberdade de escolha e oportunidade ao sistema previdenciário privado de capitalização), como um problema de justiça social, pois limita o direito de uma aposentadoria mais digna de grande parte dos assalariados de menor renda que efetivamente não possuem acesso ao mercado financeiro. Com isso, a queda de seu consumo futuro como idoso pode ser significativa, podendo inclusive aumentar a desigualdade entre os trabalhadores ativos e inativos.

Ao mesmo tempo, a reforma é positiva por ter rejeitado a substituição do regime RGPS e o RPPS por regimes puros de capitalização, presente na PEC/06, o que comprometeria a natureza da instituição previdenciária de bem-público universal e possivelmente deixaria desprotegidas milhões de pessoas de uma renda mínima na idade inativa, como efetivamente ocorreu no Chile e outros países, que adotaram uma solução de mercado para substituir uma política social pública. Por fim, a EC nº 103/2019 também impediu o comprometimento do BPC dentro do orçamento da seguridade social, pela eliminação da garantia do piso previdenciário para seus benefícios e extensão da idade mínima para sua elegibilidade (como proposto na PEC nº 06/2019),

o que jogaria milhões de pobres na condição de miseráveis. Certamente essa proposta comprometeria o Estado social brasileiro da Constituição de 1988.

Métrica das instituições políticas inclusivas

Para efeito da métrica das instituições políticas inclusivas foram utilizados três parâmetros para a reforma *stricto sensu* e dois para a assistência social. Os parâmetros da reforma são: 1. a capacidade de coordenação política para aprovação da reforma proposta visando ao equacionamento do conflito de interesses; 2. a capacidade de governança da reforma, pela presença da sociedade civil na estrutura de governança supragovernamental; 3. capacidade de coordenação interna da reforma, que depende em grande medida da estrutura de governança interna.

O Governo Federal não criou uma coordenação política para o encaminhamento da reforma, restringindo-se à sua liderança no Congresso Nacional e se valendo de promessas de troca de favores e benesses para angariar votos da sua base parlamentar. Nem mesmo conseguiu o envolvimento de sua base suprapartidária em nível subnacional, especialmente dos governadores de estado aliados do atual Governo Federal ou favoráveis à reforma previdenciária. De fato, é paradoxal, tendo em vista o completo caos atuarial e financeiro previdenciário dos RPPS estaduais. Se a grande dúvida do RPPS federal é o equacionamento financeiro da transição, dado que a questão atuarial está equacionada pela instituição do regime misto em 2012, a grande questão dos RPPS subnacionais (incluindo municípios de grandes capitais) é sua reforma estrutural, insustentável financeiramente e atuarialmente. A EC nº 103/2019 simplesmente ignora a urgência da reforma dos RPPS subnacionais, como se o equilíbrio previdenciário não fosse uma parte essencial do pacto federativo de natureza eminentemente constitucional.

Dada a pouca representatividade e falta de legitimidade dos parlamentares e titulares de cargos públicos executivos no Brasil, o espaço político-parlamentar não é suficiente para construção de uma ampla base de apoio na sociedade para a sustentação política da reforma. No âmbito das soluções duradouras da reforma, espera-se a combinação do equilíbrio previdenciário com justiça social sem quebra de contratos. A balança equilibrada direitos-equidade seria o caminho para a solução negociada do conflito, que

dependeria da capacidade de coordenação política para o envolvimento da sociedade civil na aprovação da reforma. Ainda mais que a solução do conflito de interesses requer uma solução simultânea de reforma da previdência com a reforma tributária. A estratégia de usar a retórica da necessidade da reforma da previdência para eliminar "privilégios" da elite dos servidores de alta renda foi inteiramente insuficiente para enfrentar o verdadeiro conflito distributivo da sociedade, deixando de equacionar a enorme iniquidade fiscal do país. Só se convenceria a sociedade a tomar o remédio amargo da reforma da previdência com a garantia de mais equidade fiscal na sociedade e dos avanços do Estado social no país. Sem o Estado fiscal, o Estado social tende a sucumbir.

Ao invés de conselhos de representação simbólica de políticas genéricas de governo, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), seria necessário um conselho das reformas previdenciária e tributária com predominância dos grupos de interesse difusos ao invés de grupos de interesse corporativos, espelhando o mosaico político da sociedade civil organizada. Afinal, a reforma envolve escolhas da sociedade, especialmente na definição da calibragem para o equilíbrio da balança direitos-equidade.

Por outro lado, a governança interna da reforma não poderia ser enviesada para uma visão fiscalista, como foi o arranjo institucional de transformação do Ministério da Previdência Social em uma secretaria do Ministério da Economia, sem perspectiva da justiça social no cerne da gestão da política previdenciária. Trazer a governança da reforma para dentro da estrutura fazendária do governo foi um indicativo desse viés, pois se criou uma institucionalidade da reforma fora das instituições do Estado social. Se o objetivo fosse dar racionalidade administrativa às políticas sociais, seria coerente criar um Ministério do Estado Social, muito mais próximo do desenho institucional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Como se sabe, a governança fiscalista reduz sobremaneira o engajamento das instituições de governo do Estado social na implementação da reforma, o que compromete a efetiva mobilização da tecnocracia governamental para uma implantação bem-sucedida. O maior custo de transação interno do que seria uma "governança inclusiva" seria compensado pela maior transparência e efetividade, com redução da influência do corporativismo se a coordenação intergovernamental ganhasse credibilidade interna.

No âmbito da política de assistência social, sua unificação em um mesmo espaço institucional da previdência social fortaleceria a integração da política previdenciária pela ótica da seguridade social. O fortalecimento das diretrizes de coordenação e governança da LOAS permitiria a consolidação de um sistema inclusivo, especialmente a descentralização político-administrativa (para os estados, o Distrito Federal e os municípios) e a participação da população (por meio de instituições da sociedade organizada). O princípio da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social com uma gestão descentralizada e participativa é consistente com a implementação efetiva do Sistema Único de Assistência Social (Suas), previsto no art. 6º da LOAS, criando uma estrutura de governança territorialmente enraizada, semelhante ao SUS.

QUARTA PARTE

A REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE INSTITUCIONAL

A Quarta Parte do livro aborda o conflito entre equidade e eficiência presente nas instituições do mercado de trabalho, inclusive no Brasil. Este será o pano de fundo para a análise da reforma trabalhista, tendo como referência a recém-aprovada Lei nº 13.467/2017 e, subsidiariamente, a Lei nº 13.429/2017 e a Lei nº 13.446/2017.

EQUIDADE E EFICIÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO

Conflito inclusivo *versus* conflito extrativo

A literatura é convergente no reconhecimento do papel fundamental das instituições responsáveis pela regulação das relações capital e trabalho para o funcionamento do mercado. No entanto, a convergência termina nesse reconhecimento: o papel benigno ou maligno da regulação para equacionar o conflito entre eficiência/eficácia e equidade/justiça social do mercado de trabalho é objeto de grande controvérsia entre os especialistas.[1] Independente dessa controvérsia, o Brasil inclui-se no rol dos países caracterizados pela forte intervenção do Estado nas relações de trabalho, o que não significa em si mesmo que nem eficiência/eficácia e nem equidade/justiça social estejam presentes como resultados do aparato institucional de regulação brasileiro.

1 Uma revisão ampla dessa controvérsia em nível dos estudos empíricos está em Betcherman (2012).

Estrutura institucional das relações de trabalho no Brasil

A tradição intervencionista do Estado nas relações entre capital e trabalho no Brasil se inicia nos anos 1930, e tem seu ponto culminante no final do Estado Novo, com a promulgação da CLT pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943.

A CLT: do Estado Novo ao Século *XXI*

Os princípios fundamentais de regulação das relações capital-trabalho consubstanciados na CLT são:

> 1. Contratos de trabalho essencialmente individuais, que regulam todos os aspectos da contratação, utilização, remuneração e demissão da força de trabalho, deixando pouco espaço para as negociações coletivas.
> 2. Controle do Estado sobre a representação dos trabalhadores pelos sindicatos, sem representação nos locais de trabalho (interno às empresas) e organizados sob o princípio da unicidade, segundo critérios administrativos de delimitação territorial e econômico-profissional e de custeio individual compulsório pelo imposto sindical.
> 3. Sistema de proteção dos trabalhadores por mecanismos onerosos ao empregador e pelas transferências de recursos e prestação de serviços sociais pelo Estado, privilegiando os trabalhadores urbanos.
> 4. Controle do Estado sobre as condições internas do processo de trabalho (por meio da inspeção do trabalho) e sobre a resolução de conflitos laborais (por meio da Justiça do Trabalho). (CAMPOS, 2017, p. 7-8)

Assim, as instituições de regulação das relações capital-trabalho foram historicamente construídas baseadas nesses princípios. A construção institucional seguiu as mudanças da CLT ao longo da industrialização na segunda metade do século XX, no período da estabilização econômica dos anos 1990 desse século e na retomada do crescimento da primeira década do século XXI.

Em sua essência, a CLT resultado dessas mudanças contínuas é uma CLT reformada e relativamente atualizada, mas significativamente fragmentada, oscilando em função da correlação de forças políticas entre uma legislação protetiva e uma legislação liberalizante. A periodização das mudanças da CTL segue a proposta por Campos. (CAMPOS, 2013)

A primeira fase de mudanças foi com a redemocratização pós Estado Novo. A Constituição de 1946 contrapôs a autoritária Constituição 1937 e reafirmou alguns princípios liberais da Constituição de 1934. Os direitos individuais relacionados à democracia econômica foram instituídos, especialmente a participação nos lucros e resultados, a assistência aos desempregados e a vedação de alguns tipos de trabalho juvenil. Em relação aos direitos coletivos de organização, o principal avanço da liberalização foi a institucionalização do direito de greve na carta constitucional. Entretanto, as normas de regulação estatal da vida sindical mantiveram-se inalteradas, enquanto os avanços constitucionais foram regulamentados em lei de forma adversa, como o próprio direito de greve (Decreto-Lei nº 9.070/1946).

A segunda fase de mudanças se deu no regime autoritário a partir de 1964. Essa fase é caracterizada pela restrição dos direitos políticos e econômicos dos trabalhadores, mesmo com ambiguidades pela extensão de direitos trabalhistas a categoriais laborais relevantes. No âmbito dos contratos individuais de trabalho houve, por um lado, ampliação da liberalização do mercado de trabalho e, por outro lado, imposição do conhecido "arrocho salarial". As principais medidas liberalizantes foram a substituição da estabilidade no emprego por indenização pela demissão (Lei nº 5.107/1966), a possibilidade de contratação temporária de trabalhadores (Lei nº 6.019/1974) e de subcontratação de trabalhadores (Decreto-Lei nº 200/1967, Lei nº 5.645/1970 e Lei nº 7.102/1983). O arrocho salarial impositivo se deu pela redução do valor do salário-mínimo e dos salários em geral por instrumento legal (tendo como marco a Lei nº 4.725/1965). A institucionalização do arrocho foi possível pela forte repressão das ações coletivas dos trabalhadores, especialmente do direito de greve. O controle estatal sobre a organização sindical foi, assim, ampliado pela repressão institucionalizada do Estado militarizado (pela Lei nº 4.330/1964) e pelo controle político dos sindicatos, com a imposição de diretorias sindicais politicamente controladas ("pelegos") e infiltração espúria de agentes do serviço secreto ("infiltrados") nas entidades sindicais.

Contraditoriamente, categorias de trabalhadores até então deixados à margem da regulação laboral da CLT, como os domésticos e os rurais, passaram a contar com normas que previam novos direitos e garantias, referentes a modalidades de contrato, de jornada e intervalo laboral, de remuneração e de indenização por demissão (Lei nº 5.859/1972, no caso dos domésticos; Lei nº 4.504/1964 e Lei nº 5.889/1973, no caso dos rurais).

A terceira fase de mudanças ocorreu no período de redemocratização política da "Nova República" a partir de 1985. A Constituição de 1988 representou um marco pela instituição do Estado social. Sob os auspícios da "constituição cidadã", vários direitos e garantias dos contratos individuais de trabalho existentes na CLT foram inscritos na nova carta, destacando-se: 1. licença paternidade e ampliação da licença maternidade; 2. remuneração de férias com acréscimo; 3. remuneração ordinária acrescida de adicionais, como o de penosidade, e ampliação do adicional de horas extraordinárias; 4. aviso prévio à demissão, proporcional e com número mínimo de dias, bem como ampliação da multa por demissão sem justa causa; 5. redução da jornada semanal de trabalho; 6. estabilidade no emprego em determinadas circunstâncias. Do ponto de vista da democracia econômica, um avanço constitucional fundamental foi a universalização dos direitos e garantias a todas as categorias profissionais indistintamente. As normas laborais até então diferenciadas – como urbanos e rurais e permanentes e avulsos – foram eliminadas, com a única exceção dos empregados domésticos. Outro avanço institucional substantivo da democracia econômica foi o seguro aos desempregados, efetivamente garantido. Previsto desde 1946 como uma garantia constitucional, tinha sido, porém, implantado de forma precária e insuficiente. A regulamentação da norma constitucional deu força e amplitude ao seguro protetivo, incorporando também as funções de intermediação e qualificação de trabalhadores, entre outras (Lei nº 7.998/1990). O maior avanço constitucional sobre os direitos coletivos do trabalho foi a eliminação da interferência direta do Estado sobre a organização e a atuação sindical, com o direito de greve expressamente inscrito na constituição, mesmo com algumas restrições estabelecidas em sua regulamentação (Lei nº 7.783/1989). Entretanto, a estrutura corporativista autoritária da vida sindical foi mantida sob a tutela do Estado, persistindo inclusive até a atualidade.

A quarta fase de mudanças se deu na esteira do processo de liberalização da economia brasileira dos anos 1990, que culminou com a reforma monetária e estabilização econômica do Plano Real. A onda de políticas econômicas liberais orientadas para o desmonte do aparato institucional estatizante dominante ao longo da industrialização atingiu, como se esperava, a legislação trabalhista. Sob a ótica do liberalismo econômico, a CLT recém-reformada pela nova carta constitucional era considerada ineficaz e prejudicial ao funcionamento do mercado de trabalho, especialmente do ponto de vista alocativo e de formação de preços no mercado de fatores. Nesse sentido, as mudanças minimizaram o alcance dos direitos e garantias recém-promulgados, mitigando seus efeitos sobre as relações capital-trabalho e flexibilizando o mercado. As principais alterações das relações individuais de trabalho foram: 1. a ampliação das possibilidades de contratos por prazo determinado e a compensação anual de jornadas (Lei nº 9.601/1998); 2. a instituição da jornada parcial de trabalho (MP nº 2.164-41/2001); 3. A permissão do trabalho aos domingos (Lei nº 10.101/2000); 4. A facilitação da terceirização por meio de cooperativas (Lei nº 8.949/1994); 5. A regulamentação da participação dos empregados nos lucros e resultados (Lei nº 10.101/2000); 6. O término das regras de fixação dos salários (a "política salarial" do regime militar – MP nº 1.053/1995, convertida na Lei nº 10.192/2001).

As relações coletivas de trabalho tiveram duas modificações liberalizantes: 1. a ampliação das limitações para a inspeção laboral (Decreto nº 1.572/1995 e Portaria MTE nº 865/1995); 2. a reforma da jurisdição laboral (Lei nº 9.957/2000, Lei nº 9.958/2000 e EC nº 24/1999). Segundo Campos, essa nova legislação das relações coletivas resultou em mudanças da atuação da justiça do trabalho e pode ser vista de forma ambivalente: "nem sempre resultaram em minimização de direitos dos trabalhadores, e por vezes significaram uma tentativa de aprimorar as garantias com que estes deveriam contar". (CAMPOS, 2013, p. 77)

Por fim, a quinta fase de mudanças da CLT se deu com a retomada do crescimento econômico na primeira década do século XXI. Ainda que a política econômica liberal se mantivesse inalterada nesse período, as mudanças da legislação trabalhista foram ambivalentes, em grande medida contendo o ímpeto da liberação e flexibilização do mercado de trabalho com o contraponto de medidas protetivas. Na esfera dos contratos individuais, a

principais medidas liberalizantes foram: 1. a admissão de contratos de trabalho rural por prazo reduzido, sem o devido registro laboral na "carteira de trabalho" (Lei nº 11.718/2008); 2. a ampliação do exercício laboral em dias antes vedados, como os feriados (Lei nº 11.603/2007); 3. a permissão de prestação de serviços sem o enquadramento laboral, favorecendo seu enquadramento meramente comercial/empresarial (Lei nº 11.196/2005 e Lei nº 11.442/2007). O contraponto foram medidas protetivas de ampliação de direitos: 1. a ampliação de proteções à contratação e à atuação dos estagiários (Lei nº 11.788/2008); 2. a instituição de diversas medidas de valorização do salário-mínimo (posteriormente consolidadas na Lei nº 12.382/2011); 3. a eliminação de normas instituídas nos anos 1990 que favoreciam a prevalência do negociado sobre o legislado (PL nº 5.483/2001), a terceirização do trabalho em variadas situações (PL nº 4.308/1998) e o subsídio ao trabalho por prazo determinado (oriundo da Lei nº 9.601/1998). A maior mudança institucional de regulação das relações coletivas de trabalho foi a emenda constitucional que promoveu a modernização da Justiça do Trabalho (EC nº 45/2004), em especial a ampliação de suas competências, a facilitação ao seu acesso e o aprimoramento de tempestividade, favorecendo o processo de execução judicial.

Em suma, como ficou evidenciado, a CLT reformada atual é muito diferente da outorgada em 1943, nos estertores do Estado Novo, em que pesem os resquícios do corporativismo autoritário da representação sindical e da tutela do Estado na resolução de conflitos laborais. Nesse sentido, a literatura especializada refuta a ideia simplista, em geral muito difundida pela grande mídia, de que a CLT é uma legislação ultrapassada incapaz de responder à nova dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho.[2] (CAMPOS, 2013, p. 79-80) As contínuas mudanças que sofreu ao longo desses 75 anos, a maior parte sob proteção constitucional, necessitam, entretanto, de uma nova consolidação, uma vez que o movimento pendular entre uma legislação liberalizante e uma protetiva resultou em uma CLT fragmentada. Um novo equilíbrio entre equidade e eficiência é fundamental para reduzir a atual insegurança jurídica dos contratos de trabalho no país. Pior do que

---

2 A principal pecha é a sua inspiração na *Carta del Lavoro* do fascismo de Benito Mussolini, pelo seu modelo político-corporativista.

uma legislação insuficiente para as novas configurações do mundo do trabalho é uma legislação juridicamente questionável e controversa. O papel de uma reforma trabalhista deveria ser realizar essa nova consolidação. Como veremos à frente, as Leis nº 13.467/2017, nº 13.429/2017 e nº 13.446/2017, que consubstanciaram a reforma trabalhista sancionada pelo Poder Executivo, estão longe de cumprir esse papel consolidador, contribuindo, possivelmente, mais para o aumento do que para a redução desse custo de transação contratual crítico. A consolidação garantidora do preceito constitucional de um mercado de trabalho eficaz ancorado em um aparato institucional de relações capital-trabalho socialmente inclusivo necessitaria de ir além do que se alcançou com uma correlação de forças efêmera.

As instituições trabalhistas no Brasil

Nesta seção, apresentamos suscintamente a estrutura institucional do mercado de trabalho no Brasil: o contrato de trabalho, a representação dos trabalhadores, o sistema de proteção e o aparato de controle estatal das condições e conflitos laborais.

O contrato de trabalho: contrato individual e cláusulas coletivas

Como usual nas relações mercantis, o contrato de trabalho é universalmente a forma jurídica de institucionalização da relação salarial, o que não é diferente no Brasil. Como vimos, o princípio de relação salarial da CLT é o do contrato de trabalho individual entre o empregador e o empregado,[3] que regula a forma de contratação, usualmente por tempo indeterminado, mas podendo em circunstâncias específicas ser um contrato por tempo determinado (limite de dois anos) ou contrato de experiência (limite de três meses).[4]

3 A CLT (art. 2º) considera "empregado" toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

4 As implicações econômicas da rescisão contratual do contrato por tempo determinado são bem distintas do contrato por tempo indeterminado: ao término do contrato, o empregado não tem direito a aviso prévio e a multa de 40% sobre o FGTS. Caso haja cláusula rescisória, esta deverá seguir os mesmos passos e assegurar os mesmos direitos previstos para contratos por tempo indeterminado.

Juridicamente, o contrato é um acordo privado de vontades bilaterais entre empregado e empregador, pressupondo um entendimento entre as partes na definição das condições contratuais. Efetivamente, isso não ocorre no contrato individual de trabalho acordado. Mesmo que o direito outorgue a igualdade entre as partes para se chegar a um contrato de comum acordo, as relações mercantis que regem os contratos individuais de trabalho admitem condições econômicas desiguais entre as partes, que afetam as condições de negociação de cada parte.

Essa assimetria de poder econômico entre as partes reduz substancialmente o poder de negociação do contratado, especialmente se sua especialidade laboral for amplamente disponível no mercado. O poder econômico do empregador lhe garante a definição das condições contratuais, restando ao empregado tão somente a prerrogativa de aderir às condições estipuladas no contrato que lhe é proposto.

O contrato de trabalho objeto da contratação inclui a definição funcional do contratado, o seu tempo de trabalho, a sua remuneração e as cláusulas de demissão. Eventuais alterações nas condições dos contratos individuais de trabalho só são lícitas “por mútuo consentimento, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.” (BRASIL, 1943, art. 468) Essa é uma determinação legal relevante para coibir alterações prejudiciais ao horário ou local de trabalho, bem como no salário e demais direitos, pois se configuraria em uma alteração unilateral do contrato de trabalho.

Existe também espaço nos contratos de trabalho para inclusão de cláusulas negociadas coletivamente. Em geral essas cláusulas são de natureza econômica e social, especialmente sobre reajuste anual de salário, valor do adicional de horas extras, duração da jornada de trabalho e estabilidades temporárias. São vários os instrumentos que asseguram os direitos coletivos dos trabalhadores, destacando a Convenção Coletiva, o Acordo Coletivo e o Dissídio Coletivo de Trabalho. Anualmente, os sindicatos dos empregados negociam com os sindicatos dos empregadores na data-base territorial das categorias os índices de correção salarial, o salário normativo, o adicional de hora extra, quebra-de-caixa, dentre outras verbas salariais e direitos sociais e sindicais. As garantias previstas na convenção coletiva de trabalho entre as entidades sindicais patronais e de empregados têm valor de lei e devem ser

obedecidas por todas as empresas sob a jurisdição sindical. Uma variante da convenção coletiva é o acordo coletivo de trabalho, ato jurídico celebrado entre uma entidade sindical laboral e uma ou mais empresas correspondentes. Diferentemente da convenção coletiva, que vale para toda a categoria representada, os efeitos de um acordo se limitam apenas às empresas acordantes e seus empregados respectivos. Caso não tenha sucesso o processo de negociação bilateral, a decisão sobre as cláusulas laborais coletivas será tomada pela Justiça do Trabalho pelo mecanismo do dissídio coletivo de natureza econômica. Portanto, o dissídio não é produto da negociação, mas o resultado de uma decisão judicial, cuja sentença deve ser obedecida por ambas as partes litigantes. Caso haja contestação da sentença judicial de primeira instância, é possível recorrer aos tribunais superiores. A "sentença normativa" é uma decisão proferida pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) ou pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) no julgamento dos dissídios coletivos.[5]

A representação sindical dos trabalhadores: o modelo corporativista

A representação sindical prevista na CLT se dá sob a tutela do Estado: princípio da unicidade segundo critérios administrativos de delimitação territorial e econômico-profissional, prerrogativa da negociação coletiva, prerrogativa de representação exclusiva (filiados e não filiados) e custeio compulsório pela contribuição (imposto) sindical. Não são previstas formas diretas de representação nos locais de trabalho. Qualquer demanda trabalhista ou assistencial dos empregados deve passar pelo canal da burocracia sindical, empoderando a direção dos sindicatos e enfraquecendo os canais de representação direta. Formas mais diretas de representação previstas na legislação, como as assembleias da categoria e mesmo de um subgrupo de trabalhadores de uma empresa ou local de trabalho, são prerrogativas exclusivas dos sindicatos. O mandato para a negociação coletiva é monopólio dos sindicatos *stricto sensu*, o que pode contribuir para representações pouco abrangentes e

5 A competência da Justiça do Trabalho em julgar essas ações está prevista na Constituição Federal de 1988, art. 114 (BRASIL, 2016), e consta do art. 868 da CLT. (BRASIL, 1943)

frágeis, uma vez que entidades acima na hierarquia de representação (como as centrais sindicais) não possuem mandato para negociar acordos coletivos.

Ainda que sob todas essas restrições ao exercício da liberdade sindical, durante o período da redemocratização foi possível resgatar o papel dos sindicatos como representantes dos reais interesses dos trabalhadores. Nos cinturões industriais mais avançados da mobilização trabalhista, como no ABCD paulista, surgiram formas de representação direta, como as comissões de fábrica e assembleias por empresa, que extrapolaram o corporativismo autárquico dos sindicatos oficiais. Como salienta Campos (2016, p. 8), após retrocessos no período pós-redemocratização pelo recrudescimento da crise econômica na segunda metade dos anos 1980 e primeira metade dos 1990, houve avanços significativos nos anos 2000, "quando os sindicatos foram capazes de promover um crescente número de greves e chegar a acordos importantes na negociação coletiva, o que resultou em uma melhora significativa no bem-estar dos trabalhadores". No entanto, o cenário da recessão a partir de 2015 trouxe de volta o desemprego em massa, aumento da informalidade e redução salarial, o que em si são fatores de desmobilização e retrocessos dos mecanismos de representação sindical. Em momentos como o atual, o peso da máquina corporativista volta a predominar na vida sindical, tendendo a esvaziar as formas conquistadas de participação direta.

A disponibilidade de bases de dados consistentes e de amplitude nacional tem permitido aos pesquisadores um mapeamento bastante detalhado dos sindicatos, em que pesem os dados sobre a vida sindical e, principalmente, dos resultados das negociações coletivas, ainda a serem fragmentados.[6] Conforme levantamento realizado por Campos (2016, p. 10-11), existem atualmente 10.817 sindicatos de trabalhadores, que correspondem a 65,6% do total das organizações de representação de interesses econômicos e profissionais do país. Majoritariamente, esses sindicatos representam os trabalhadores de áreas urbanas (73,8%) e assalariados (60,8%), concentrados nas regiões Sudeste (33,1%), Nordeste (27%) e Sul (23,8%), com uma circunscrição geográfica tipicamente local, restrita a um município (50,1%) ou a um pequeno

6 Campos (2016) usa especialmente as bases do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES) e do Cadastro de Arrecadação de Contribuição Sindical (CACS) disponibilizadas pelo TEM, além da base de dados da PNAD, IBGE.

número de municípios (30,3%), indicando uma significativa pulverização da representação sindical.

Ainda que os sindicatos possuam a prerrogativa de representação exclusiva dos trabalhadores (filiados e não filiados), a taxa de sindicalização é um termômetro relevante da politização da base e, assim, da representatividade e poder de barganha dos sindicatos com as empresas. Na comparação internacional, a posição de sindicalização dos trabalhadores assalariados no Brasil é intermediária, de 16,9%, se comparada a países com grande tradição sindical: bem acima da França (7,7%) e Estados Unidos (10,8%), próxima da Alemanha (17,7%) e bem abaixo do Reino Unido (25,7%) e da Argentina (30,4%). A taxa de filiação é maior nos trabalhadores rurais (22,7%) do que nos urbanos (15%), e maior entre os trabalhadores da região Nordeste (19,1%), predominando entre os trabalhadores urbanos a filiação dos empregados públicos (36,8%) e dos empregados privados registrados (20,3%). (CAMPOS, 2016, p. 13) Em média, são 16,2 desfiliados para apenas 1 filiado da base de trabalhadores contribuintes (assalariados e conta-própria) no Brasil. (CAMPOS, 2016, p. 16) Evidentemente, existe uma enorme heterogeneidade devido a recortes regionais, setoriais e de atributos pessoais que explicam a probabilidade de filiação sindical. Para os trabalhadores rurais,

> o fato de serem mais velhos, de viverem na região Nordeste, de permanecerem mais tempo na mesma ocupação e de serem pequenos produtores (conta- própria) são atributos positivamente relacionados à associação sindical, assim como o fato de serem do sexo feminino se revela uma característica negativamente relacionada. (CAMPOS, 2016, p. 14)

Para os trabalhadores urbanos,

> o fato de serem empregados públicos ou privados registrados, de terem um maior rendimento e de permanecerem mais tempo no mesmo emprego são atributos relacionados positivamente à associação sindical, assim como o fato de trabalharem em serviços domésticos, na construção ou no comércio são características negativamente relacionadas. (CAMPOS, 2016, p. 14)

O fenômeno da pulverização sindical herdado da estrutura corporativista é apontado como fator relevante da baixa representação dos sindicatos, os quais na sua grande maioria não atingem uma escala mínima para concentrar poder de negociação. Nada menos do que 80,4% dos sindicatos têm base municipal ou de poucos municípios, sendo que essa pulverização territorial é acompanhada pela baixa densidade sindical, com uma média por sindicato de 9.908 trabalhadores da base e 1.603 trabalhadores filiados. Como era de se esperar, a arrecadação proveniente da cobrança de contribuição sindical compulsória é pequena para a grande maioria dos sindicatos, o que significa uma base de recursos bem limitada para o trabalho de organização e mobilização política da grande maioria dos sindicatos.[7]

Os dados do suplemento especial da PNAD 2015 sobre relações de trabalho e sindicalização mostram que as razões da não sindicalização estão relacionadas de um lado a respostas do fator (não) representatividade dos sindicatos e de outro lado a respostas do fator despolitização da base. Do total dos respondentes, nada menos do que 40,2% deram respostas de não filiação relacionadas ao fator (não) representatividade ("sindicato não oferecia serviços que lhe interessassem" e "sindicato não representava seus interesses/não confiava"), e 38,2% deram respostas relacionadas ao fator despolitização ("não sabia como se associar ao sindicato" e "não conhecia o sindicato que representasse a sua categoria"). Ou seja, quase 80% dos desfiliados optaram por não sindicalizar porque não se sentem representados ou não foram atingidos pelas ações políticas do sindicato de propaganda, organização e mobilização, que em última instância reflete escolha ou exclusão pela inoperância do sindicato na defesa de direitos e garantias e na realização de conquistas.

Como salienta Campos, a forma corporativista de representação dos trabalhadores se constitui em um bloqueio institucional para promover transformações na estrutura sindical dentro das diretrizes das convenções da OIT, especialmente a adoção da Convenção nº 87, que regula a liberdade de associação e organização coletiva dos trabalhadores. Uma extensa variedade de direitos e garantias é estabelecida em outros instrumentos da OIT, como as Convenções nº 98, 135, 141 e 151, que embasam uma abordagem

---

7 Como observa Campos (2016, p. 17), a curva de distribuição cumulativa começa a mover-se para cima somente no final do gráfico.

das relações salariais centradas na predominância dos contratos coletivos de trabalho sobre os contratos individuais. (CAMPOS, 2016, p. 20) As evidências da literatura são de que as negociações coletivas no local de trabalho são o melhor instrumento para uma eficaz administração do conflito laboral. (CAMPOS et al., 2018, p. 20) O fluxo contínuo e sistemático de informações entre trabalhadores e gerentes/empresários se constitui em si mesmo um canal natural de negociação bilateral em que a cooperação na maioria das vezes pode ser mais vantajosa para ambas as partes. Uma vez que o modelo brasileiro corporativista de relações de trabalho não incentiva a representação coletiva dos trabalhadores no local de trabalho, ele "limita substantivamente o potencial das negociações coletivas tanto para as empresas quanto para os trabalhadores." (CAMPOS et al., 2018, p. 22)

Sistema de proteção dos trabalhadores: amplo, mas nem sempre eficaz

O sistema de proteção dos trabalhadores no Brasil é relativamente amplo, comparado aos seus congêneres da América Latina e dos países emergentes asiáticos, possuindo dois componentes tradicionais prescritos pelas convenções de trabalho da OIT ratificadas pelo Brasil:[8] o de proteção do emprego (estabilidade do vínculo) e o de proteção da renda do trabalhador após a perda do emprego e após a vida ativa. Como veremos à frente, não existe consenso na literatura sobre a equação equidade-eficiência desse sistema protetivo amplo.

---

8 As Convenções aprovadas pela Conferência da OIT seguem para apreciação de seus Estados membros através da autoridade nacional competente que, no caso do Brasil, é o Congresso Nacional. Este, em caso de aprovação, publicará o respectivo decreto legislativo e será ratificada por decreto pelo Presidente da República junto à OIT através de uma carta de ratificação. Um ano após o registro, a Convenção entra em vigor na esfera internacional para o país que a ratificou, pelo período de 10 anos, desde que já tenha transcorrido um ano da ratificação por dois Estados membros. Expirado o decênio, o país poderá denunciar a Convenção, que cessa seus efeitos um ano após o registro de sua denúncia. Não sendo usada essa faculdade, a Convenção continua vigente por um novo período de 10 anos. A Convenção poderá ser revisada e, ratificado o novo texto pelo Estado membro, fica denunciada, automaticamente, a anterior.

A estrutura institucional brasileira de proteção do emprego foi consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pelas subsequentes normativas infraconstitucionais. Como vimos, os direitos protetivos relevantes constam como garantia constitucional, especialmente para os assalariados regidos por contratos registrados na carteira de trabalho (formal): 1. salário-mínimo nacional e universal (trabalhadores urbanos e rurais) (BRASIL, 2016, art. 7º); 2. remuneração ordinária acrescida de adicionais, como o de penosidade e adicional de horas extras; 3. remuneração de férias com acréscimo; 4. abono salarial;[9] 5. aviso prévio à demissão, proporcional e com número mínimo de dias, bem como multa por demissão sem justa causa; 6. licença maternidade e licença paternidade; 7. estabilidade no emprego em circunstâncias excepcionais; 8. seguro emprego (Programa Seguro-Emprego – PSE).[10]

Como parte dessa estrutura, existe também uma instituição de suporte ao trabalhador, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado em 1975 e estruturado em unidades (agências) distribuídas no território nacional. O Sine promove a intermediação de mão de obra, informa e orienta o trabalhador na escolha do emprego, auxilia a emissão da Carteira de Trabalho e previdência social e organiza o sistema de pesquisa e informação sobre mercado de trabalho.

Os instrumentos institucionais de proteção da renda do trabalhador após a perda do emprego e após a vida ativa no Brasil são também diversificados e consolidados, seguindo as diretivas das convenções pertinentes da OIT. Os trabalhadores ativos possuem as seguintes proteções: 1. seguro-desemprego; 2. fundo de poupança individual (FGTS); 3. multa por demissão sem justa causa. Para os inativos (idade ou invalidez laboral), as proteções são os benefícios da

9 Com a Lei nº 13.134/2015, o abono salarial passou a ter valor proporcional ao tempo de serviço do trabalhador no ano-base corrente. O cálculo do valor do benefício corresponde ao número de meses trabalhados no ano-base multiplicado por 1/12 do valor do salário-mínimo vigente na data do pagamento. O trabalhador deverá ter trabalhado no mínimo 30 dias com carteira assinada no ano-base.

10 Incorporado mais recentemente no sistema protetivo brasileiro pela Lei nº 13.189/2015 e alterado pela Lei nº 13.456/2017. O programa visa à manutenção do emprego em situações de queda cíclica de demanda das empresas pela redução temporária da jornada de trabalho com redução proporcional dos salários. Programas desse tipo foram difundidos nos países ricos a partir da recessão de 2008. (PIRES; LIMA, 2015)

seguridade social: 1. aposentadoria (ou pensão) previdenciária para os formais (ou dependentes) pelo regime de benefício definido de repartição (RGPS e RPPS); 2. benefício de prestação continuada para os informais (BPC/LOAS). Tanto o piso do seguro-desemprego como os pisos do benefício previdenciário e do benefício do BPC são indexados ao valor do salário-mínimo. Da mesma forma que o aparato protetivo do emprego, o aparato da renda é restritivo em sua cobertura pela não inclusão dos trabalhadores informais desempregados ativos. Os trabalhadores inativos informais, por sua vez, são cobertos pelo BPC. No caso do seguro-desemprego, o pré-requisito é a formalização do vínculo empregatício (carteira assinada). As restrições são o número máximo de parcelas (cinco) e de solicitações (três), o acesso pelo tempo mínimo do vínculo (12 meses para a primeira solicitação, 9 meses para a segunda solicitação e 6 meses para a terceira solicitação) e o valor do benefício, com um teto (até 75% acima do salário-mínimo, aproximadamente) e um fator de indexação (baseado na média salarial dos três meses anteriores à demissão).

A regulamentação do seguro-desemprego (e do abono salarial) a que se refere o art. 239 da Constituição Federal ocorreu com a publicação da Lei nº 7.998/1990, a qual também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).[11] O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o PIS (Lei Complementar nº 07/1970), e para o Pasep (Lei Complementar nº 08/1970).[12] Além do custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, pelo menos 40% dos recursos são destinados ao financiamento de investimentos produtivos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).[13] Os recursos

11 Órgão deliberativo tripartite (governo, empresários e trabalhadores) que gerencia o FAT.

12 As cotas individuais do Fundo de Participação PIS-Pasep foram mantidas, como direito adquirido dos seus participantes. Porém, cessou o fluxo de ingresso de novos recursos das contribuições naquele fundo, que passaram a custear os programas acima referidos.

13 O FAT também financia ações de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego e os programas de geração de emprego e renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352/1991 (incorporando, entre outros, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf).

do FAT alocados ao BNDES ultrapassam o referido mínimo estabelecido na constituição, sendo complementados por aplicações originárias das disponibilidades financeiras desse fundo, sob a forma de depósitos especiais, conforme estabelece a Lei nº 8.352/1991. Esses recursos têm sido utilizados para financiar programas específicos de aplicações, aprovados pelo Codefat, a partir de proposta elaborada pelo BNDES, em consonância com critérios gerais estabelecidos pelo referido Conselho.[14]

O FGTS é o fundo de poupança individual da legislação trabalhista brasileira, constituindo-se em uma conta vinculada ao contrato de trabalho. O empregador deposita mensalmente na conta vinculada do contratado o valor correspondente a 8% do salário registrado em carteira. Os depósitos do FGTS são remunerados pela taxa de juros de 3% a.a. mais a taxa referencial (TR), o que representa uma remuneração abaixo das aplicações com risco equivalente, especialmente a da caderneta de poupança.[15] Fundos com essas características possuem a natureza de uma poupança compulsória, que cumpre a função de seguro protetivo na eventualidade de perda de emprego e poupança agregada à aposentadoria futura ou outro propósito regulamentado. Na sua função de seguro protetivo, os recursos acumulados permitem ao trabalhador desempregado sua sobrevivência por um período temporal para buscar um novo emprego. Ao contrário do programa de seguro-desemprego, o FGTS é uma poupança compulsória individual e, portanto, finita, que internaliza para o indivíduo demitido sem justa causa os custos do

14 Em 31 de março de2018, o saldo de recursos do FAT no Sistema BNDES era de R$ 251,43 bilhões, decomposto em: saldo de recursos ordinários previstos no art. 239 da Constituição Federal - R$ 240,42 bilhões e saldo de depósitos especiais - R$ 11,01 bilhões. Para operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, os recursos ordinários são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (FAT – TJLP) e, no caso da modalidade FAT – Cambial, por taxas de juros do mercado internacional. A partir de 1º de janeiro de 2018, com a entrada em vigor da Lei nº 13.483/2017, os recursos ordinários aplicados em operações de financiamento passaram a ser, em regra, remunerados pela Taxa de Longo Prazo – TLP. Disponível em: https://bit.ly/3eD4XLS. Acesso em: 15 dez. 2021.

15 A TR, instituída em 1991 e calculada pelo Banco Central, foi em média 1,01% a.a. entre 2010 e 2016. Portanto, a remuneração do FGTS foi em média 4,01%. A taxa média da poupança nesse período foi 7,26% a.a. Ou seja, a diferença de remuneração poupança-FGTS nesses 6 anos foi de 3,25% a.a. (CAMPOS et al., 2018, p. 32)

desemprego e lhe impõe celeridade e empenho na busca por trabalho. Tratando-se de uma conta individual, quanto maior o tempo de vínculo empregatício, maior o montante acumulado da poupança, constituindo-se em um incentivo à permanência na atividade laboral e à formalização do contrato de trabalho. Se os recursos acumulados forem insuficientes para enfrentar o período de inatividade involuntária, a função protetiva do FGTS será reduzida, bem como o tempo necessário à busca por empregos mais adequados ao perfil profissional e de melhor qualidade. (CAMPOS et al., 2018, p. 30)

No caso da multa rescisória por demissão sem justa causa, constitui-se numa indenização cujo montante tem como base de cálculo o saldo acumulado pelo trabalhador na sua conta vinculada do FGTS durante o período de vigência do contrato de trabalho com a empresa empregadora. A multa equivale a 40% do saldo acumulado. A partir de 2001 foi estabelecido um adicional de 10 pontos percentuais pagos à União, o que resulta em uma multa rescisória que equivale a 50% do saldo do FGTS do trabalhador demitido. Aproximadamente, a indenização a ser recebida pelo trabalhador corresponde a cerca de um salário para cada 2,5 anos de vínculo empregatício. A princípio, a multa rescisória pode inibir a rotatividade[16] do trabalho e aumentar a duração do emprego, dado que seu valor representa um custo substantivo para a empresa. Por outro lado, parte da literatura entende que sua natureza indenizatória pode significar perda de flexibilidade do mercado de trabalho, já que reduz a capacidade das empresas de ajustar livremente a sua mão de obra sem a restrição legal punitiva. Segundo essa visão, as empresas ficam mais cuidadosas, receosas e restritivas para contratar sabendo que terão um custo indenizatório quando demitirem, o que pode elevar seus custos com recrutamento e seleção da mão de obra. Assim, "ao 'taxar' as demissões, a multa acaba impactando não somente na decisão das empresas de demitir, mas também na de contratar. (CAMPOS et al., 2018, p. 31)

16 Definida como o processo em que há troca do trabalhador que ocupa um dado posto de trabalho. Assim, a interrupção de vínculo trabalhista com eliminação do posto de trabalho do demitido não se caracteriza como rotatividade. Para o Brasil, os dados de 2015 mostram que, em 71 de cada 100 episódios de interrupção (71%) de uma relação trabalhista, havia uma troca de trabalhadores para um dado posto de trabalho. (CAMPOS et al., 2018, p. 19)

Controle do Estado sobre as condições e conflitos laborais

O arcabouço institucional brasileiro de controle do Estado sobre as condições de trabalho e os conflitos capital-trabalho é constituído, respectivamente, pelo instrumento da inspeção do trabalho e pela justiça do trabalho.

Inspeção do trabalho

A Convenção nº 81 da OIT, promulgada em 1947, é considerada um marco sobre a inspeção do trabalho no mundo. Posteriormente, em 1969, a OIT adotou a Convenção nº 129, que estendeu a normatização de inspeção do trabalho na indústria e comércio para o trabalho rural. No Brasil, a inspeção do trabalho teve início pelo Decreto nº 1.313/1891, que instituiu a "fiscalização permanente de todos os estabelecimentos fabris em que trabalharem menores" (art. 1º). Com a CLT, a inspeção do trabalho foi fixada com base nas diretrizes da OIT e, em 1957, o Brasil ratificou a Convenção nº 81. O Regulamento de Inspeção do Trabalho (RIT) foi aprovado pelo Decreto nº 55.841/1965. O Brasil denunciou a Convenção nº 81 em 1971, no regime militar, e somente em 1987, com a Nova República, a ratificou novamente, e suas diretrizes voltaram a constar do ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição de 1988 atribui à União competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21). A partir da Constituição, houve um esforço do Estado para reestruturar a inspeção do trabalho, enfraquecida ao longo das décadas anteriores no regime militar, e para fortalecer a estrutura fiscalizatória no país, especialmente nos anos 2000. (SIMÃO, 2009, p. 20)

O MTE é o responsável pela coordenação da fiscalização, instrução e aplicação de multas às empresas faltosas, cabendo à Secretaria de Inspeção do Trabalho formular de diretrizes de inspeção. Cabe às Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) a execução regional das políticas de inspeção. O Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), criado em 1995, é o instrumento operacional para combater o trabalho forçado mediante denúncia, composto por auditores fiscais do MTE, procuradores do MPT e do MPF e agentes e delegados da polícia federal.

A inovação institucional do sistema de inspeção se deu pela estruturação do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), em 1995, responsável

pelo acompanhamento e gerenciamento das atividades de fiscalização, contando com uma base de dados para o planejamento e a definição de metas para as atividades de inspeção. (SIMÃO, 2009, p. 20) Com o SFIT, o fiscal do trabalho ganhou nova estatura profissional, favorecendo a afetiva aplicação da legislação pela maior frequência e eficiência da fiscalização: 1. pela rotina de planejamento, ficou mais orientado sobre o foco das ações; 2. pela formação de equipes para ações com metas coletivas e vantagem pecuniária (gratificação) individual, ganhou incentivos para trabalhar mais intensamente; e 3. pela ampliação de suas atribuições para solucionar conflitos laborais e viabilizar soluções não punitivas, foi empoderado para solucionar as irregularidades constatadas. (CORSEUIL; ALMEIDA; CARNEIRO, 2016, p. 256-257) Ao contrário dos direitos e garantias da CLT restritos aos trabalhadores formais, especialmente os assalariados, o SFIT é de natureza universal no mundo do trabalho, incluindo os trabalhadores informais, com foco especial nas condições de trabalho caracterizadas pelo trabalho forçado e escravo.

Em particular, os incentivos para a utilização da negociação para solucionar conflitos e não conformidades nas relações laborais a partir da nova base legal (o artigo nº 627-A/CLT/1999) possibilitaram um "novo perfil da fiscalização do trabalho". Assim, auditor do trabalho ganhou outorga para a solução negociada entre empregador-empregado mediante instauração de "mesa de entendimentos", baseada no compromisso do empregador em solucionar não conformidades em relação às normas. Em relação aos conflitos individuais, a Lei nº 9.958/2000 criou a Comissão de Conciliação Prévia. Uma vez instaurada, no âmbito da empresa ou do sindicato, a prévia tentativa de conciliação busca transformar a justiça do trabalho como último recurso:

> se as partes entrarem em acordo, ficam impossibilitadas de utilizar posteriormente os meios jurídicos tradicionais para tratar o mesmo assunto. Caso contrário, ao recorrer à justiça, a comprovação da tentativa prévia de conciliação é exigida. Evita-se então a demora dos meios jurídicos tradicionais. (SIMÃO, 2009, p. 20)

Visando aumentar a eficiência das negociações e minorar as fragilidades dos contratos e das condições de trabalho, "a inspeção é apoiada pela atuação dos sindicatos e de outras entidades não governamentais. Como estão mais próximas da realidade do trabalhador, a vigilância e as denúncias feitas

por estas instituições são fundamentais no apoio à fiscalização". (SIMÃO, 2009, p. 20)

Os resultados da inspeção do trabalho do MTE entre 1999 e 2007 indicam uma estabilidade das empresas fiscalizadas (próximas a 350 mil), e das empresas autuadas (próximas de 60 mil), ao passo que houve aumento substantivo do número de empregados alcançados/fiscalizados (de 17,8 milhões em 1999 para 32,2 milhões em 2007) e do número de trabalhadores registrados em fiscalizações (de 249 mil para 746 mil), o que indica o progresso fiscalizatório da primeira década dos anos 2000.[17]

Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho (JT) tem cumprido historicamente um papel central na resolução de conflitos laborais no Brasil, especialmente após a vigência da CLT, que pela sua própria natureza privilegia o contrato individual de trabalho e interfere diretamente nas disputas coletivas, principalmente quando resultam em dissídios coletivos de trabalho. A própria fragilidade da representação sindical dos trabalhadores favorece a presença preponderante da JT como instância recorrente de decisão e não como última instância recursal do conflito capital-trabalho. Todos os tipos de conflitos, desde aqueles relacionados a reclamações individuais de empregados contra as empresas até os coletivos, envolvem a JT e, muitas vezes, outros entes do Estado, como os órgãos fiscalizadores do MTE, os auditores fiscais e as delegacias regionais, e o Ministério Público do Trabalho (MPT), em especial pelas ações de inspeção do trabalho. (CAMPOS, 2018, p. 7)

A partir de 1946, com o fim do Estado Novo, a justiça do trabalho deixou de ser uma instância do Poder Executivo e passou a integrar o Poder Judiciário. A maior reformulação da JT se deu com a Emenda Constitucional nº 45/2004, quando sua estrutura organizativa foi ampliada e fortalecida: supressão das "representações classistas"; substituição das Juntas de

17 Em 1999, para cada empresa fiscalizada, registrava-se, em média, 0,72 trabalhador, já em 2004 essa relação passou para 2,34 trabalhadores por empresa e, em 2007, foi de 2,08. (SIMÃO, 2009, p. 21) À frente, serão reportadas as estimativas de impactos das inspeções para a formalização do trabalho assalariado.

Conciliação e Julgamento (JCJ) por Varas do Trabalho (VT), sob a condução de magistrados profissionais estatutários; e ampliação de sua competência, além da resolução de conflitos envolvendo o trabalho assalariado formal, passando a mediar conflitos entre tomadores e prestadores de serviço autônomo, entre sindicatos de empregados e empregadores e entre sindicatos e o Estado e assuntos relacionados à inspeção do trabalho. (CAMPOS, 2018, p. 10) Com essa ampliação de atribuições, a estrutura técnico-burocrática da JT, que já era grande, ficou ainda mais complexa: em 2015 registraram-se 3.623 magistrados de 1º, 2º 3º graus (Varas do Trabalho – VT, Tribunais Regionais do Trabalho – TRT e Tributal Superior do Trabalho – TST) e 47.705 servidores, com competências distintas entre os três níveis hierárquicos para julgar conflitos individuais e dissídios coletivos em primeira instância ou recursal e para julgar ou executar direitos, reconhecidos ou não.

Segundo os dados apresentados por Campos, as reclamações recebidas pela JT em 2015 somaram 3,8 milhões, as quais, acrescidas ao estoque residual, totalizam 5,9 milhões de reclamações. Nada menos do que 50% dessas reclamações estão relacionadas a direitos trabalhistas no momento da rescisão do contrato de trabalho, envolvendo o pagamento de verbas rescisórias (saldo de salário, aviso-prévio, 13º salário proporcional, férias vencidas e proporcionais, multa de 40% sobre o saldo do FGTS) e do seguro-desemprego. Ou seja, "até mesmo no que se refere aos temas dominantes nas demandas, a JT parece ser uma justiça típica do período pós-vínculo de trabalho". (CAMPOS, 2018, p. 14) Desse total de 5,9 milhões de ações, 66,3% (3,9 milhões) foram julgadas naquele ano, e 33,7% acrescidas ao estoque do ano subsequente. Das julgadas, 30% são arquivadas ou julgadas improcedentes. O mais frequente são decisões judiciais parcialmente favoráveis (66,5%), das quais a maioria por meio de conciliações com os empregadores, e uma menor parte, ainda que expressiva (42%), pelas decisões de mérito dos magistrados. (CAMPOS, 2018, p. 16)

Segundo Campos, as alegações de que a reclamação trabalhista não acaba nunca, devido aos vários recursos, não são infundadas. A recorribilidade e "reformabilidade" de decisões na JT são significativas: a recorribilidade interna fica acima de 25%, a recorribilidade externa chega a próximo de 65% no caso de decisões das VT, 47% no caso de decisões dos TRT, e a 25% no caso de decisões do TST. Por sua vez, a frequência de alterações de sentenças pelas

instâncias superiores (“reformabilidade”) também é significativa: reformas parciais ou integrais chegam a 35% pelas VT, 17,4% pelos TRT e 67,3% por meio de recursos de revista.

Por fim, um último aspecto da efetividade da JT ressaltado por Campos refere-se à execução e ao encerramento das ações. Em 2015, 3,1 milhões de ações foram executadas, provenientes de 2,4 milhões de anos anteriores e 0,6 milhão que se iniciaram em 2015. Porém, apenas 0,7 milhão de execuções (23%) foram encerradas, que, segundo Campos “evidencia a dificuldade de efetuar o cumprimento forçado das sentenças pronunciadas, que frequentemente envolvem créditos a serem pagos pelos empregadores aos empregados”. Ou seja, a alegação de que “na reclamação trabalhista, o empregado pode ganhar, mas muitas vezes pode não levar”, tem fundamento:

> quando as reclamações não se encerram por meio de conciliação entre as partes, ou quando elas não se encerram com cumprimento espontâneo da decisão de mérito dos magistrados, os créditos dos empregados demoram muito a ser pagos (quando o são). (CAMPOS, 2018, p. 20)

Os resultados da JT em termos de resolução de conflitos laborais no país quantificados por Campos mostram que 41% dos recursos recebidos pelos trabalhadores foram pagos mediante conciliações, 7,2% de forma espontânea após decisão de mérito, e 51,8% só foram pagos por meio de execuções, evidenciando “acentuada relevância das execuções na resolução dos conflitos trabalhistas levados ao conhecimento da JT”. (CAMPOS, 2018, p. 20) Os valores médios pagos aos empregados são montantes pequenos, equivalentes a 5,7 salários mínimos de 2015. Pelos cálculos de Campos, os valores pagos aos empregados e arrecadados à União em comparação com o custo orçamentário da JT significam que, em média, para cada R$ 1,00 pago aos empregados e R$ 0,16 arrecadados pela União, a JT incorreu em um dispêndio de R$ 0,91. Para qualquer parâmetro de uma relação custo-benefício, a relação 0,91/1,16 (78%) pode ser considerada dispendiosa. Se acrescido o custo temporal relacionado à morosidade decorrente do processo ordinário e recursos protelatórios, a fase de execução é a que demanda mais tempo: 43 meses (ou 3,6 anos) de duração em média, do início ao encerramento. (CAMPOS, 2018, p. 24)

Ficam evidentes as dificuldades da JT para ser o principal protagonista de soluções eficazes para os conflitos laborais no Brasil. As soluções de caráter preventivo dos conflitos laborais são consideradas as mais eficazes, uma vez que evitam a judicialização pela via da JT. Como é conhecido na literatura, as ações preventivas protagonizadas pelos atores coletivos representativos e enraizados nos locais de trabalho são as mais eficazes, uma vez que são o principal lugar de origem dos conflitos laborais. Ou seja, a afetividade das soluções laborais negociadas entre capital-trabalho depende de instituições representativas "de atores como os sindicatos de trabalhadores e, alternativa/complementarmente, as organizações por local de trabalho ("comissões de fábrica", "comitês de empresa" e similares)". (CAMPOS, 2018, p. 25)

A informalidade: para-instituição extrativa do mercado de trabalho brasileiro

De forma geral, pode-se dizer que o aparato institucional das relações laborais no Brasil se enquadra nas diretrizes protetivas das convenções do trabalho da OIT, em que pesem as limitações já apontadas, especialmente a natureza tutelar do Estado que molda as instituições trabalhistas afetando sua efetividade. Dessa forma, o arcabouço regulatório brasileiro enquadra-se no que denominamos nesse livro de "instituições inclusivas" do mercado de trabalho, ainda que demandando sua modernização para favorecer negociações coletivas que aumentariam a eficácia na solução dos conflitos laborais.

No entanto, o trabalho informal está fora do aparato institucional protetivo, o qual possui instrumentos limitados para reduzir a reprodução da precarização do trabalho[18] ao longo da história contemporânea brasileira. Em grande medida, o trabalho precário informal foi o sucedâneo do trabalho forçado no Brasil, este eliminado do aparato institucional laboral do país tardiamente, com o fim da escravidão, no final do século XIX. Similar aos demais países da América Latina, possivelmente o custo social da manutenção das instituições de trabalho forçado até o início da era moderna industrial foi a precarização do trabalho "livre" pela informalidade, que continua representando

18 Por meio da inspeção do trabalho do MTE.

nos mercados de trabalho dos países do subcontinente latino-americano em torno de 50% da força de trabalho. (CIMOLI; PRIMI; PUGNO, 2006)

Os indicadores de mensuração da informalidade são expressos em geral pela proporção do trabalho informal em relação à força de trabalho empregada. (ver BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 5-6) Um indicador mais amplo de informalidade é dado pela razão entre os trabalhadores que não contribuem para a previdência social oficial e o total da população ocupada. Um indicador mais restrito e mais preciso da informalidade é a razão entre os trabalhadores assalariados sem carteira e o total dos assalariados (com e sem carteira). Formas menos precisas, porém, com disponibilidade de dados, também são usadas para efeito de comparações internacionais: um desses indicadores é a razão entre o somatório dos assalariados sem carteira com os trabalhadores por conta própria (autônomos) e o total da população ocupada; um outro indicador é a razão entre os trabalhadores por conta própria e o total da população ocupada. A maior imprecisão desses dois últimos indicadores deve-se à inclusão de todos os trabalhadores por conta própria, constituídos por uma grande maioria de informais, mas com uma parcela não desprezível de trabalhadores que são profissionais liberais ou microempreendedores que contribuem para a previdência social.[19]

Barbosa Filho e Veloso (2016) usam esses quatro indicadores para descrever a evolução da informalidade no Brasil nos últimos 20 anos. Duas fases são bem demarcadas. A primeira, do início da década de 1990 até início dos anos 2000, é caracterizada pela estabilidade ou aumento da informalidade em níveis elevados. O indicador mais amplo da proporção de não contribuintes para a previdência social mostra níveis de informalidade acima de 55% da força de trabalho do país entre 1992-2002. O indicador mais restrito da proporção dos assalariados sem carteira é levemente ascendente nesse período, chegando próximo a 45% do total de assalariados. O indicador da proporção de sem carteira e conta-própria na força de trabalho ocupada também é ascendente e chega a atingir mais de 45% do total dos ocupados. Da mesma forma,

19 Um grande avanço para a precisão da medida de informalidade é a disponibilização pelo IBGE a partir da PNAD Contínua 2018 dos dados desagregados do trabalhador-empregador por conta própria entre formais (CNPJ) e informais (sem CNPJ). Os dados mostram que 90% dos conta-própria são informais.

o indicador da proporção de conta-própria na força de trabalho ocupada é ascendente, atingindo seu nível mais alto em 1999, quando chega a 23% do total de ocupados. A segunda fase, a partir de 2002 (2002-2013), é caracterizada pela redução generalizada da informalidade por todos os indicadores para níveis significativamente inferiores ao padrão do mercado de trabalho do país. O indicador amplo da proporção de não contribuintes previdenciários cai de seu pico de 56%, em 1999, para 40% em 2013, ou seja, uma redução de 16 p.p. Interessante observar que esse é o indicador que apresenta a queda mais acentuada. Todos os demais caem, mas com menor intensidade. O indicador da proporção de sem carteira e conta-própria na força de trabalho ocupada cai de seu pico de 46%, em 2001, para 38% em 2012, o que indica uma convergência com o indicador previdenciário (40%). Por sua vez, o indicador mais restrito (e mais preciso) da proporção dos assalariados sem carteira apresenta uma curva descendente similar em intensidade ao do indicador previdenciário, saindo de seu pico de 44%, em 1999, para 31% em 2013, evidenciando que a formalização do trabalho assalariado foi o fator impulsionador para a redução da informalidade do indicador previdenciário. A redução marginal do indicador da proporção de conta-própria na força de trabalho ocupada, de 23% em 1999 para 20% em 2000, corrobora essa evidência de que o trabalho assalariado teve um papel preponderante para a queda da informalidade nos anos 2000.

Os dados da proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência por categoria contribuem para elucidar um aspecto adicional desse ponto. (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 9) A evolução positiva de redução da informalidade pelo indicador previdenciário capta não apenas a migração do assalariado da condição de sem carteira para com carteira, mas também os percentuais de trabalhadores conta-própria e de assalariados sem carteira que contribuem para a previdência. No caso do conta-própria, a contribuição previdenciária pode indicar tanto sua formalização tributária pelo MEI (com registro de CNPJ e alíquota piso de 5%), como contribuição previdenciária individual como autônomo, menos provável pela alíquota elevada (20%). No caso do sem carteira, indica sua expectativa de migração para a contratação com carteira. Dado que a alíquota do contribuinte individual (20%) é muito acima da alíquota piso do salário de contribuição (8%), a expectativa de migração deve ser elevada num horizonte de tempo relativamente curto,

dentro dos prazos de "salário de reserva" provenientes da multa rescisória, saldo do FGTS e salário-desemprego na eventualidade de um vínculo anterior. Isso porque se supõe que o salário do trabalho informal não seja suficiente para sustentar o pagamento equivalente a 20% do salário-mínimo. Ou seja, o contribuinte sem carteira possivelmente tem um histórico de contribuição que não quer perder, que só é sustentável se tiver expectativa alta de voltar a trabalhar com carteira.

Em 1992, pouco mais de 5% dos assalariados sem carteira contribuíam para a previdência. Esse percentual é crescente entre 1992 e 2013. Na primeira fase (1992-2002), chega a quase 9%, um incremento não desprezível em torno de 4 p.p. Na segunda fase (2002-2013), atinge quase 20%, um incremente em torno de 11 p.p. Ao longo dos 20 anos ocorre um aumento de assalariados informais contribuintes em torno de 15 p.p., ou seja, em 2013 nada menos do que 20% dos sem carteira contribuíam para a previdência, certamente imbuídos da expectativa alta de migração para a formalidade. No caso do conta-própria, o aumento de contribuintes também foi significativo, mas em proporções bem menores, em torno de 7 p.p. de aumento de contribuintes. Como a base do percentual de conta-própria contribuintes era maior em 1992 (20% contra 5% de contribuintes sem carteira), em 2013 em torno de 26% do total de conta-própria possuíam vínculo contributivo com a previdência, com percentual de conta-própria com CNPJ crescente, mas ainda pequeno, de 18% do total. Em suma, a substantiva redução da informalidade do trabalho pelo indicador da proporção de contribuintes previdenciários do total de trabalhadores ocupados em pouco mais de 20 anos foi resultado da combinação da formalização do trabalho *stricto sensu* (carteira assinada e pejotização) e da expectativa de formalização pela manutenção do vínculo previdenciário, especialmente dos assalariados informais.

Por fim, alguns atributos (individuais, locacionais e setoriais) são relevantes para explicar a chance de um trabalhador estar na informalidade. Usando uma análise multivariada pelo modelo de regressão probit, Barbosa Filho e Veloso (2016, p. 19-30) identificam que determinados atributos de fato afetam a probabilidade de estar na informalidade. O atributo mais relevante, como esperado, é a escolaridade. A probabilidade de um assalariado ser sem carteira comparativamente a possuir carteira reduz consideravelmente com um nível maior de escolaridade, "especialmente entre aqueles que completaram

o ensino médio, obtendo entre 11 e 14 anos de estudo (18 p.p. menos em comparação com 0-3 anos de estudo) e aqueles com ensino superior completo (14 p.p. menos)". (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 21) Da mesma forma, a escolaridade reduz consideravelmente a chance do trabalhador ser conta-própria comparativamente a ser assalariado com carteira,

> especialmente entre aqueles que completaram o ensino médio, entre 11 e 14 anos de estudo (18 p.p. menos em comparação com 0-3 anos de estudo) e o ensino superior, com 15 anos de estudo (14 p.p. menos em comparação com 0-3 anos de estudo). (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 24)

Outro atributo individual também relevante para aumentar a chance de ser conta-própria comparativamente a ser conta carteira é a idade: a probabilidade de ser um conta-própria "aumenta muito com a idade, especialmente nas faixas entre 50 e 64 anos (38 p.p. mais que na faixa etária com menos de 25 anos) e com 65 anos ou mais (60 p.p.)". (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 24) O atributo da atividade de ocupação também é relevante. Considerando apenas as atividades urbanas, a probabilidade de não ter carteira comparada à de ter carteira é maior se a ocupação for na construção civil e alguns serviços, como o de alimentação e o doméstico. Da mesma forma, a chance de ser conta-própria comparada à de ter carteira, também é maior na indústria de construção (além da agropecuária), enquanto as chances de trabalhar na indústria de transformação ou de serviços de utilidade pública são bem menores.

A chance de formalização do conta-própria pelo registro do CNPJ comparada ao conta-própria informal mostra que a escolaridade novamente é um atributo individual decisivo: para mudar a razão de chance de registro do conta-própria: com 15 anos ou mais tem 31 p.p. a menos de probabilidade de não ter CNPJ, e entre 11-14 anos tem 16 p.p de menor chance. A chance de ter CNPJ é também menor nos setores econômicos mais segmentados, como agropecuária e construção civil. Além da escolaridade e do setor econômico, a região de residência também é relevante. Um conta-própria residindo nas duas regiões mais ricas do país, Sul e Sudeste, tem menos probabilidade de não ter CNPJ comparativamente àqueles residindo nas regiões mais pobres (Nordeste: 17 p.p. e 10 p.p.; e Norte 16 p.p. e 9 p.p.). (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016, p. 25-26)

Como veremos à frente, a reprodução da informalidade como instituição extrativa do mercado de trabalho é muito sensível ao ciclo econômico e à sua natureza dependente da posição das pessoas na hierarquia de rendas. As fases de expansão econômica favorecem a formalização, e a posição do indivíduo na hierarquia de rendimentos pode lhe propiciar mais chances de escolha para sair da informalidade (estratos superiores) ou lhe impor (sem escolhas) a condição de trabalho informal precário (estratos inferiores presos na armadilha da segmentação de subatividades de subsistência).

O conflito entre equidade e eficiência do mercado de trabalho: as evidências inconclusivas da literatura

Dados os objetivos deste livro, não se pretende fazer aqui uma revisão profunda da vasta literatura que aborda a polêmica entre equidade e eficiência do mercado de trabalho. O que se pretende é simplesmente estabelecer os parâmetros fornecidos pela literatura para que o conflito capital-trabalho possa ser tratado dentro de uma estrutura institucional do mercado de trabalho que combine equidade e eficiência em seu funcionamento. Esta será denominada de estrutura de soluções inclusivas do conflito, sinteticamente "conflito inclusivo". Ou seja, uma estrutura institucional capaz de propiciar soluções laborais protetivas negociadas, atendendo aos princípios de equidade, sem comprometer a minimização de custos de transação contratuais, atendendo aos ditames da eficiência-eficácia econômica. Se a estrutura institucional for enviesada para a eficiência em detrimento da equidade, com soluções laborais assimétricas de mercado sem a mediação regulatória do Estado, denominaremos de uma estrutura de soluções extrativas do conflito, "conflito extrativo", com possíveis consequências negativas para a democracia econômica e a desigualdade.

A ampla resenha de Betcherman (2012) sobre as instituições do mercado de trabalho no âmbito do Banco Mundial evidencia resultados fundamentalmente inconclusivos da literatura internacional sobre os efeitos das diferentes estruturas institucionais laborais no conflito entre equidade e eficiência dos mercados de trabalho dos países ricos e, em menor medida, de alguns países intermediários (inclusive o Brasil) e pobres.

A definição de instituições do mercado de trabalho usada por Betcherman converge com a que adotamos neste livro: o aparato de leis, práticas,

políticas e convenções que regulam o funcionamento do mercado de trabalho dos países. Essa estrutura institucional estabelece cinco blocos conexos: quais os tipos de contratos de trabalho são permitidos (bloco 1); o conjunto de normas que fixam os limites para salários e benefícios, horas e condições de trabalho (bloco 2); definição de regras para a representação e negociação coletiva (bloco 3); prescrição de normas sobre práticas laborais (bloco 4); provimento de proteção social aos trabalhadores (bloco 5). (BETCHERMAN, 2012, p. 2) Para efeito de simplificação e adequação ao caso brasileiro, neste estudo sintetizamos essa estrutura institucional em quatro blocos: o contrato de trabalho (blocos 1 e 2), a representação e negociação coletiva dos trabalhadores (bloco 3), o sistema de proteção social (bloco 5) e o controle e regulação das condições e conflitos laborais (bloco 4).

O racional da existência dessa estrutura institucional na literatura está baseado em quatro fatores: 1. informação imperfeita do mercado de trabalho; 2. poder de mercado desigual entre empregados e empregadores; 3. discriminação social das convenções estabelecidas; e 4. inadequação do mercado para prover proteção para os riscos laborais (pelo fato de ser imperfeito e refletir poder de mercado desigual). No entanto, a literatura é divergente na abordagem dos efeitos das instituições do mercado de trabalho sobre a democracia econômica, ou seja, sobre o equacionamento do conflito social entre equidade e eficácia. Por um lado, para a abordagem "institucionalista",[20] a introdução de instituições do mercado de trabalho para proteger os trabalhadores ou para redistribuir renda contribui para reduzir custos de transação, aumentar a produtividade e atenuar crises laborais. Por outro lado, para a abordagem "liberalista"[21] as instituições laborais contribuem para distorcer o funcionamento do mercado de trabalho, comprometendo sua eficiência e, portanto, afetando negativamente a eficácia econômica, especialmente a produtividade (das firmas e agregada). Em sua revisão, Betcherman observa que os "institucionalistas" muito frequentemente desconsideram o valor de análises empíricas consistentes que contrariam suas teses, ao passo que os "liberalistas" tendem a conduzir suas pesquisas de forma a-histórica,

20 Tendo como referência teórica Richard Freeman (2005).

21 Tendo como referência teórica James Heckman (2007).

levando a resultados muitas vezes inconsistentes com as evidências históricas. (BETCHERMAN, 2012, p. 3)

Nos últimos 20 anos as pesquisas empíricas em grande medida refletiram a ideologia dominante nos países ricos. Nos anos 1990, a visão do liberalismo econômico foi dominante. As conclusões de ineficiência das instituições do mercado de trabalho, tanto para a equidade como para a eficácia econômica,[22] com impactos negativos de redução do crescimento da ocupação e aumento do desemprego, resultaram em recomendações de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho: instituição de regras flexíveis para a proteção do emprego e o estabelecimento de salários e jornada de trabalho; introdução de regras de seguro-desemprego e renda minimalistas que evitassem o desestímulo ao trabalho.

Apesar das esparsas pesquisas empíricas nos países periféricos nesse período, as recomendações de reformas das políticas trabalhistas seguiram esse receituário, sob as premissas dos resultados negativos não intencionais do aparato institucional protetivo sobre a equidade e eficiência dos seus mercados de trabalho.[23] Nos anos 2000, as visões voltaram a ser multifacetadas, com o ressurgimento das abordagens institucionalistas, quando muitos trabalhos empíricos apresentaram resultados opostos ou inconclusos, questionando o impacto da desregulamentação-flexibilização sobre a equidade-eficiência dos mercados. Segundo Betcherman, o novo trabalho de referência da OCDE em 2006, *Job Strategy*, sobre o desenvolvimento dos mercados de trabalho, identificou equívocos na maioria das recomendações feitas 12 anos atrás. (BETCHERMAN, 2012, p. 3-4) A partir daí, a controvérsia baseada em trabalhados empíricos é inconclusiva: 1. a questão se a pesquisa empírica tem levado a um consenso sobre os impactos das instituições do mercado de trabalho permanece em aberto; 2. pouco se sabe ainda como funcionam as instituições dos mercados de trabalho periféricos, sem avanços teóricos além dos modelos dualistas; 3. a literatura empírica continua olhando para

22 Em grande medida baseadas em regressões entre países. (BETCHERMAN, 2012)

23 Como consta dos relatórios sobre o desenvolvimento mundial do Banco Mundial do período: *World Development Report 1990: Poverty* e *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. (BETCHERMAN, 2012)

um conjunto restrito de resultados, especialmente impactos sobre o emprego, desemprego, rendimentos e rotatividade da força-de-trabalho.

As análises empíricas dos efeitos das instituições do mercado de trabalho sobre a equidade e a eficiência têm se concentrado no sistema de proteção social e nas formas de representação e negociação coletiva dos trabalhadores, tendo em vista que o aparato institucional relacionado ao contrato de trabalho e ao controle e regulação das condições e conflitos laborais é muito heterogêneo entre os países, o que dificulta análises comparativas.

Sistema de proteção dos trabalhadores: salário-mínimo

A garantia institucional de um salário-mínimo nacional é um dos instrumentos mais utilizados pelos países para a proteção da renda dos trabalhadores, especialmente dos assalariados formalmente contratados. Em alguns países, como o Brasil, o salário-mínimo se constitui também no piso previdenciário e no valor do benefício de prestação continuada para inativos desprotegidos da previdência social, além de ser o parâmetro de diversos benefícios temporários, como o seguro-desemprego. Ou seja, o salário-mínimo se constitui na renda mínima institucionalmente garantida em lei para os trabalhadores na maioria dos países ricos e dos países periféricos emergentes, destacando-se o Brasil pelo papel disseminado do mínimo para a fixação dos rendimentos dos decis inferiores na base da distribuição.

Em sua revisão sobre a literatura recente relacionada ao impacto do salário-mínimo sobre o nível de emprego, Betcherman observa que os resultados empíricos têm desafiado os modelos de manuais de economia sob as suposições de mercados de trabalho competitivos e desemprego involuntário. Modelos sob mercados de trabalho imperfeitos têm sido usados para explicar a possibilidade de impactos positivos sobre o emprego. Para os países ricos, o balanço geral da literatura realizado pelo reexame da OCDE, em *Job Strategy*, é que um número considerável de estudos evidenciou que o impacto adverso do aumento do salário-mínimo é modesto ou inexistente. (BETCHERMAN, 2012, p. 12)

Para os países periféricos os estudos não mostram, em geral, resultados consistentes: algumas evidências mostram o resultado “liberalista”, ou seja, o aumento do valor real do salário-mínimo reduz o emprego formal e

aumenta o emprego informal; entretanto, outros pesquisadores reforçam a tese "institucionalista". Para o Brasil, Fajnzylber (2001) evidencia um efeito negativo de maior magnitude para o emprego dos assalariados informais do que para o emprego dos assalariados formais. Para um período de referência similar, Corseuil e Morgado (2001) usam uma estratégia de identificação que contrasta as probabilidades de transição da formalidade para a informalidade dos trabalhadores com dois tipos de remuneração: uma no intervalo definido pelos valores do mínimo antes e depois de cada reajuste, e outra ligeiramente maior do que o novo valor do mínimo. Os resultados são inconclusivos: uma grande heterogeneidade de efeitos é reportada de acordo com o ano analisado. Na mesma safra de trabalhos desse mesmo período, Lemos (2001) usa uma estratégia pela decomposição do emprego total em homens e horas, com os resultados variando conforme a especificação do modelo. Para os homens os efeitos do cardápio de medidas do mínimo mostram uma relação nula ou ligeiramente negativa, enquanto para as horas, uma relação positiva.[24]

Segundo Betcherman (2012, p. 12), se os formulares de políticas estiverem cientes dos efeitos negativos de um valor excessivo do salário-mínimo, eles tendem a fixá-lo em níveis razoáveis que garantam seu efeito protetivo sem prejuízos ao nível do emprego.

A maior surpresa para Betcherman em sua revisão da literatura é relacionada aos efeitos do aumento do salário-mínimo sobre os salários do mercado. Especialmente para a América Latina, os estudos apontam que aumentos no salário-mínimo tendem a aumentar e não deprimir os salários do setor informal, inclusive para o Brasil. A literatura denomina esse resultado de "efeito farol", em que o salário-mínimo é visto como uma referência ("*benchmark*") para o trabalho menos qualificado incluindo todo o mercado de trabalho, inclusive o segmento informal em que o piso do salário-mínimo não é mandatório. A literatura também demonstra de forma consistente que aumentos do salário-mínimo comprimem a distribuição dos rendimentos salariais e, assim, reduzem a desigualdade da hierarquia salarial, favorecendo principalmente os assalariados da base da pirâmide. Essas evidências parecem ser robustas para o Brasil.

---

24 Ver Corseuil e Servo (2002) para uma revisão bastante ampla da literatura brasileira dos efeitos do salário-mínimo sobre o emprego e os salários de mercado.

A análise longitudinal de Fajnzylber (2001) estima como variações do salário-mínimo afetam variações dos salários observadas para as regiões metropolitanas brasileiras.[25] A especificação do modelo estimado permite efeitos distintos do mínimo sobre os salários conforme a posição relativa dos indivíduos na hierarquia da distribuição salarial. Os resultados são robustos e significativos para os efeitos dos reajustes do mínimo sobre os salários, variando proporcionalmente em maior magnitude para os salários da base da pirâmide e valendo tanto para os assalariados do setor formal quanto para os do informal. As estimações de Lemos (2001) relativas aos efeitos do mínimo sobre o salário representativo de diversos percentis da distribuição salarial convergem para conclusões na mesma direção. Os resultados também mostram efeitos positivos maiores do mínimo sobre os salários dos decis inferiores, de tal forma que o mínimo tende a comprimir a distribuição salarial, favorecendo a redução da desigualdade entre os rendimentos dos assalariados.

Uma questão particularmente relevante no âmbito de nosso estudo é o efeito do salário-mínimo sobre a desigualdade e a pobreza. Tratando-se de uma medida protetiva para os decis mais pobres de rendimentos do trabalho, espera-se que uma política de salário-mínimo como ancoragem de renda mínima dos trabalhadores mais vulneráveis seja benéfica para redução da desigualdade e da pobreza.

Na ampla revisão realizada por Corseuil e Servo (2002), eles recuperam a longa tradição de estudos no Brasil sobre mercado de trabalho focalizando na relação do salário-mínimo com a distribuição de renda, incorporando a discussão sobre pobreza. Eles dividem os estudos em três grupos, referentes às associações com o salário-mínimo: 1. a distribuição de renda e/ou pobreza sem incorporar ou explicitar os efeitos sobre o mercado de trabalho; 2. a distribuição de renda incorporando o efeito sobre os demais salários, mas não incorporando outros efeitos no mercado de trabalho, como, por exemplo, sobre o nível de emprego; e 3. com o mercado de trabalho em várias dimensões além dos efeitos sobre os salários e a distribuição. Os resultados mais relevantes dessa literatura revisada são, respectivamente: 1. os trabalhos que analisam o efeito do salário-mínimo sobre a desigualdade e pobreza são

25 Baseadas na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para seis regiões metropolitanas, do IBGE.

divergentes, predominando os que apontam que o reajuste do salário-mínimo está associado positivamente à redução da desigualdade e da pobreza, ainda que alguns estudos sejam céticos sobre a magnitude desse efeito; 2. existe convergência dos estudos que incorporam os efeitos do reajuste do salário-mínimo sobre os salários de mercado e sobre o nível de pobreza, que diminui principalmente entre os trabalhadores informais, inclusive quando se decompõe a variação observada nos níveis de pobreza em componentes relacionados ao reajuste do mínimo e variáveis de controle relacionadas a outros fatores; 3. os estudos que analisam os impactos de reajustes do salário-mínimo sobre a desigualdade e a pobreza quando se consideram várias dimensões do mercado de trabalho apontam resultados bastante limitados sobre a redução da desigualdade e da pobreza, independentemente das especificações consideradas. Um aspecto interessante é a evidência de que um aumento do mínimo elevaria a pobreza caso não houvessem reajustes de aposentadorias vinculados ao mínimo. (BARROS; CORSEUIL; CURY, 2000)

Uma questão que fica em aberto é a análise do efeito do salário-mínimo sobre a desigualdade e pobreza para o ciclo recente de expansão econômica (2003-2014), quando houve uma política deliberada de reajuste do mínimo acima da inflação pela incorporar ganhos de produtividade do crescimento econômico, chegando em alguns anos a ter reajustes acima desses ganhos. Pelo fato de o mínimo ser o indexador do piso previdenciário e do BPC, espera-se que uma nova safra de estudos sobre o mercado de trabalho para esse período revele que os efeitos de ganhos reais do salário-mínimo tenham sido mais significativos para a redução da pobreza do que da desigualdade, uma vez que os salários de mercado também auferiram ganhos substantivos durante o ciclo expansivo.

Sistema de proteção dos trabalhadores: emprego

A revisão de Betcherman trata do sistema protetivo relacionado às regras de admissão e demissão do emprego, sob a premissa de que o Estado introduz essas regras por duas razões: para prover aos trabalhadores um seguro contra a incerteza de perda do emprego; para garantir que os patrões assumam um padrão básico de responsabilidades e compromissos com os empregados. (BETCHERMAN, 2012, p. 19)

Uma primeira observação dessa revisão, ancorada pelos estudos da OCDE (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006), é que a tendência dominante dos países ricos, em grande medida seguidos pelos periféricos, foi de afrouxamento das regras protetivas desde o final dos anos 1990, particularmente nos países que tradicionalmente possuíam regras mais rígidas. Uma segunda observação é que os resultados empíricos do impacto das regras protetivas sobre as variáveis relevantes de equidade (emprego) e eficiência (produtividade) são indeterminados. Ainda que inconclusivos sobre os níveis de emprego, os resultados sugerem que as regras protetivas tendem a suavizar as flutuações das taxas de ocupação ao longo do ciclo econômico e a reduzir a rotatividade.[26]

Por outro lado, os resultados das reformas dessas regras protetivas sobre as condições laborais indicam um aumento da participação dos empregos temporários, aprofundando a estrutura segmentada do mercado de trabalho caracterizada pelo crescimento das ocupações precárias e redução das ocupações permanentes. (BETCHERMAN, 2012, p. 19) No entanto, a flexibilização das regras não necessariamente beneficia os desempregados para ocuparem vagas de temporários. As evidências da literatura para os países europeus são de que o efeito dominante da flexibilização que facilita as demissões de permanentes e a contratação de temporários é incentivar as firmas a substituírem empregos temporários por empregos permanentes, pois reduz o custo de oportunidade de contratação do permanente pela redução do seu custo rescisório sem perder as conhecidas vantagens de ganhos de eficiência do trabalhador pela sua maior permanência no emprego. Além da motivação proveniente de maior bem-estar e segurança, os aspectos de aprendizado e treinamento no trabalho são substantivos.

Um resultado preocupante, já observado na literatura brasileira, refere-se aos custos indenizatórios das regras de rescisão contratual. O trabalho de referência de Heckman e Pagés (2004) estima que os custos rescisórios médios dos países da América Latina são três vezes maiores do que os custos médios dos países da OCDE. Por sua vez, as regras rescisórias que desestimulam demissões

26 Segundo Betcherman (2012, p. 21), um número grande de estudos aponta efeito negativo sobre o emprego, mas nenhum efeito sobre o desemprego. Ainda assim, os achados de impactos sobre o emprego são misturados e frágeis para conclusões definitivas.

e empregos temporários tendem a ter efeito positivo sobre a maior duração de empregos permanentes, sendo que para a América Latina os estudos apontam que afrouxamentos das regras protetivas tendem a reduzir o tempo de permanência no emprego e aumentar a rotatividade do trabalho. Os resultados entre os 19 países da OCDE mostram que regras protetivas mais rígidas de rescisão contratual estão associadas com fluxos menores de saída e entrada no desemprego, ou seja, dando mais estabilidade para os ocupados, porém aumentando a duração do desemprego dos desocupados. (BETCHERMAN, 2012, p. 23; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2004)

A literatura brasileira aponta dois fatores potenciais de estímulo à rotatividade, considerada elevada pelos padrões dos países ricos: baixa remuneração da poupança individual compulsória (o FGTS) e "casamento" do recebimento da multa rescisória com o recebimento do seguro-desemprego.[27] (CAMPOS et al., 2018, p. 35) A estratégia decisória sequencial é que no momento em que o trabalhador completa o número de meses que o tornaria elegível ao seguro-desemprego, o desincentivo a manter o vínculo empregatício sobe abruptamente: os resultados sugerem que o seguro-desemprego, juntamente com o FGTS e a multa por demissão, criam incentivos para que a relação de trabalho seja interrompida demasiadamente cedo, seja pela indução da demissão por parte do trabalhador, seja pelo acordo tácito entre empregador e trabalhador para simular a demissão. O resultado é uma maior rotatividade da força-de-trabalho. Se de fato a escolha do trabalhador (unilateral ou pactuada subliminarmente) de se demitir for induzida pelas regras protetivas de emprego mais rígidas (multa) e generosas (FGTS e seguro-desemprego), como sugerem os autores, um aspecto relevante para explicar esse aumento intencional da rotatividade seria relacionar o efeito indução com a taxa de desemprego. A série histórica do último ciclo de crescimento econômico brasileiro (2002-2014) sugere que a rotatividade foi tendencialmente crescente com a redução da taxa de desemprego. Ou seja, seria relevante testar se a redução da aversão ao risco, pela garantia de empregabilidade dada pela

27 Os dados apresentados pelos autores (CAMPOS et al., 2018, p. 18) mostram que nos anos iniciais da década atual a taxa de rotatividade (trabalhadores substituídos/estoque de posto de trabalho) atingiu 50% ao ano, ou seja, metade dos assalariados formais ocupados no país trocaram seus vínculos trabalhistas sem destruição de postos de trabalho.

escassez de força-de-trabalho, tende a aumentar o incentivo à demissão voluntária. Assim, as regras protetivas seriam sensíveis à taxa de desemprego e, portanto, teriam que ser ajustadas a esse fator de sensibilidade em função das fases do ciclo econômico.

Os efeitos sobre o emprego decorrentes dos choques de demanda também têm sido objeto de um número considerável de estudos que apontam alguns resultados relevantes para nosso parâmetro de equidade (o emprego): regras protetivas mais rígidas tendem a atenuar os efeitos dos choques no curto prazo, mas podem contribuir para a persistência de seus efeitos adversos no longo prazo. Esses resultados empíricos indicam ser mais consistentes para os países europeus, tradicionalmente com regras protetivas de emprego mais rígidas. Assim, regras protetivas mais rígidas tendem a ter impacto negativo dos choques sobre o desemprego, sendo os resultados consistentes pela diferenciação do impacto segundo grupos de trabalhadores. Os trabalhadores mais protegidos por regras de estabilidade tendem a ser beneficiados, como os trabalhadores masculinos mais antigos e com maior escolaridade. (CAMPOS et al., 2018, p. 24)

Uma questão bem estabelecida na literatura, segundo Betcherman, é que reformas parciais em que a contratação temporária se torna menos restritiva enquanto as regras de contratação permanente não são alteradas resultam em aumento do emprego precário especialmente para grupos de trabalhadores mais vulneráveis, como foi evidenciado para vários países da periferia do sul europeu. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006) A esse respeito, o autor realça os resultados do estudo relativamente recente da OCDE sobre os impactos negativos de maior segmentação do mercado de trabalho entre os "protegidos" ("*insiders*") e os "desprotegidos" ("*outsiders*"): os efeitos são de aprofundamento da divisão entre protegidos e desprotegidos, afetando a coesão social dos países com impacto potencial sobre a desigualdade, especialmente pelo canal de maior desigualdade salarial. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2011) Como veremos à frente, a reforma trabalhista recente do Brasil possui essa característica de uma mudança parcial, o que tende a favorecer a precarização dos contratos de trabalho.

Por fim, a revisão sobre os efeitos da legislação protetiva do emprego sobre a produtividade do trabalho (eficiência), com estudos empíricos mais

concentrados nos países da OCDE, mostra resultados fundamentalmente inconclusivos. Especificamente o estudo mais amplo de Micco e Pagés (2006), que além dos países ricos incorpora países da periferia, conclui que as regulações trabalhistas não afetam de forma robusta a produtividade do trabalho, embora legislações protetivas mais rígidas afetem o produto pelo declínio da entrada de novas firmas. Os eventuais impactos positivos das regras protetivas relacionam-se a ajustamentos nos fatores de produção para auferir ganhos incrementais de produção. Pelo lado dos eventuais impactos negativos, os maiores custos de demissão tendem a reduzir a introdução de novas tecnologias pela maior rigidez do corpo funcional estabelecido, em geral com perfil médio menos afeito às inovações. Assim, regras muito protetivas podem prejudicar o aumento da produtividade das firmas e a dinâmica do mercado de trabalho, especialmente pela redução da velocidade de realocação das atividades de baixa produtividade para as de alta produtividade. (BETCHERMAN, 2012, p. 25)

A revisão mais recente da literatura brasileira (CAMPOS et al., 2018) corrobora esses resultados. Segundo os autores, a proteção à estabilidade do vínculo, como a multa por demissão sem justa causa, tende a provocar reduções de demissões e contratações na economia, o que ajuda a amortecer as flutuações no nível de emprego, embora torne o mercado de trabalho menos flexível para absorver choques. O impacto principal é sobre a produtividade do trabalho, especialmente quando os choques são advindos de mudanças tecnológicas. Além disso, como vimos anteriormente, os autores salientam que a rotatividade de trabalhadores advinda da combinação perversa sub-remuneração da poupança individual (FGTS) com multa rescisória-seguro desemprego pode ser também um determinante (indireto) da produtividade do trabalho. A rotatividade impacta negativamente a produtividade, ao restringir a duração dos vínculos trabalhistas, o que inviabiliza investimentos na relação de trabalho que visem a ganhos de produtividade, afetando também a qualidade da relação laboral. (CAMPOS et al., 2018, p. 17-18)

Instituições de representação e negociação coletiva

Segundo Betcherman, os impactos da representação trabalhista e da negociação coletiva são mais complexos para mensuração como também ainda

mais controversos do que os impactos relacionados ao sistema protetivo do emprego antes discutidos. Essa maior complexidade decorre de fatores mais ou menos subjetivos: 1. os sindicatos são organizações complexas com multiplicidade de funções e papéis; 2. os impactos da presença dos sindicatos e a efetividade dos sistemas institucionais das negociações coletivas variam consideravelmente entre países, com legislações contratuais de trabalho bem distintas, que favorecem ou restringem os contratos coletivos; 3. as interações entre as instituições podem ser relevantes para se obter resultados desejados, o que é particularmente verdadeiro para o caso dos sindicatos e da negociação coletiva; 4. os indicadores são muito diversificados para descrever a natureza dos sindicatos e do arranjo institucional de negociação coletiva de cada país, o que torna difícil comparações internacionais.

As premissas gerais dessa revisão da literatura são relacionadas ao papel da representação sindical para a coesão social: 1. a experiência social de vários países, especialmente dos avançados, evidencia a natureza institucionalmente inclusiva dos sindicatos no âmbito das instituições do mercado de trabalho, contribuindo para a promoção de justiça social e equidade nas sociedades contemporâneas; 2. a liberdade de organização dos trabalhadores e de negociação coletiva são direitos universais inscritos em diversas convenções internacionais, constituindo-se, assim, não apenas direitos políticos reconhecidos, mas também direitos da democracia econômica dos mercados considerados inclusivos; 3. os sindicatos podem contribuir para uma melhor distribuição das rendas do trabalho na sociedade se o impacto de sua atuação reduzir não apenas os diferenciais salariais entre seus membros, como também impedir a ampliação das diferenças salariais entre sindicalizados e não sindicalizados; 4. os sindicatos podem contribuir para a estabilidade do emprego pelo seu efeito benigno sobre o tempo de permanência e os benefícios negociados coletivamente; 5. pelo seu papel de "voz" dos trabalhadores, os sindicatos podem ser um canal de participação coletiva no local de trabalho e, algumas vezes, em fóruns comunitários mais amplos; 6. os sindicatos podem ser um instrumento preventivo de solução de conflitos se de fato representarem os interesses coletivos de suas categorias profissionais; 7. por fim, mas não menos importante, se as melhores condições de trabalho e benefícios sociais conquistados pelos sindicatos ficarem limitados aos trabalhadores protegidos pelos acordos e diretos trabalhistas, a desigualdade

e a segmentação do mercado de trabalho pode aumentar pelo fosso entre protegidos e desprotegidos, como ocorre nos mercados de trabalho com participação substantiva da informalidade na sua estrutura institucional. (BETCHERMAN, 2012, p. 33)

Os estudos empíricos sobre o papel dos sindicatos sobre os ganhos salariais (equidade) são convergentes em reconhecer que as negociações coletivas resultam em salários maiores para aqueles cobertos pelos acordos do que para os não cobertos. No caso dos países ricos da OCDE, o "efeito sindical" varia no intervalo de 5-15% dos diferenciais salariais, sendo que o efeito equalização dos salários tende a ser mais relevante nos estratos superiores da distribuição salarial. No caso dos países intermediários, as diferenças também são expressivas: 10-20% na África do Sul, 10-20% no México e 5-12% no Brasil. Os maiores ganhos se concentram nos setores econômicos, em que os níveis de sindicalização e cobertura da base trabalhista são maiores. Da mesma forma, o efeito distributivo de equalização dos ganhos é maior onde a densidade sindical é mais alta e a negociação ocorre de forma centralizada e coordenada. (BETCHERMAN, 2012, p. 30) Nesse caso, o custo de transação tende a diminuir pelo poder político do sindicato e pela sua representatividade para centralizar as negociações. É possível, também, que esses atributos (poder político e representatividade) estejam associados com maior competência e habilidade de negociação. O estudo já citado da OCDE (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2011) aponta que os efeitos do decréscimo da sindicalização nos países membros têm contribuído para o aumento da desigualdade salarial.

Em relação à dinâmica do emprego (equidade), o resultado mais relevante é o "efeito sindical" sobre a redução da rotatividade e ampliação do tempo de permanência. Por outro lado, a suspensões temporárias de contratos de trabalho ("*layoffs*") são mais frequentes pelo "efeito sindical". No caso do desemprego, os estudos se dividem entre os que evidenciaram que o "efeito sindical" contribui para o aumento do desemprego, e os que não identificaram nenhum efeito estatisticamente significativo. (BETCHERMAN, 2012, p. 31-32)

A grande maioria dos 17 estudos revistos no trabalho da OCDE mostra uma associação significativa entre alto nível de centralização-coordenação

das negociações coletivas e menores taxas de desemprego. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006)[28]

Por sua vez, os estudos empíricos relacionados à produtividade (eficiência) mostram que o "efeito sindical" sobre a produtividade do trabalho não confirmam a teoria da "vocalização" de que os sindicatos podem exercer um papel positivo para a eficiência produtiva. Para os países ricos, os estudos não apresentam resultados estaticamente robustos relacionados a níveis ou crescimento da produtividade, com algum nível de discordância entre eles. Para os países emergentes, os resultados são inconclusivos.

A revisão da literatura brasileira enfatiza que o sistema brasileiro de relações de trabalho limita substantivamente o potencial das negociações coletivas tanto para as empresas quanto para os trabalhadores (eficiência). Além da CLT prever uma natureza individual do contrato de trabalho, estabelece uma forma de representação coletiva fora dos locais de trabalho, a chamada "representação externa" aos muros da empresa, em que o sindicato não possui espaço de organização interno à empresa. Soma-se a essa legislação engessadora da representação o fato de que grande parte das empresas brasileiras possui um estilo autoritário de gestão, impossibilitando a vocalização dos seus empregados. (CAMPOS et al., 2018, p. 22) Outro aspecto abordado pela literatura é a pouca representatividade dos sindicatos, como salientado na seção anterior pelas evidências de Campos, que mostra que o percentual de associados a sindicatos no Brasil representa apenas 16% dos trabalhadores em sua base. (CAMPOS, 2016) Um determinante também apontado se relaciona à herança autoritária da CLT: a unicidade sindical impõe aos trabalhadores o monopólio da representação singular de apenas um sindicato por categoria ou território, financiado por um imposto sobre todos os trabalhadores, sindicalizados ou não. Uma vertente da literatura sustenta que "a ausência de concorrentes e a garantia de um fluxo de receita não estimulariam a organização de sindicatos de trabalhadores representativos de fato e atuantes". (CAMPOS, 2016, p. 24)

28 A pesquisa também apontou que apenas três de 17 estudos revistos mostraram efeitos significativos de densidade sindical e grau de cobertura sobre a taxa de desemprego, enquanto dois terços dos estudos não evidenciaram associação significativa entre coordenação de negociações coletivas e a taxa de desemprego.

Por fim, em relação à influência sindical sobre a produtividade (eficiência), o Brasil dispõe de um mecanismo apropriado para incluir a produtividade nas negociações coletivas. A participação nos lucros e nos resultados (PLR) pode ser negociada em acordos coletivos, considerados o ambiente negocial ideal para esse objetivo. Como mostra Campos e demais autores (2018), o instrumento da PLR ainda é pouco utilizado como mecanismo para obtenção de ganhos pactuados de produtividade. Ainda é pouco frequente a negociação exclusiva da PLR, que pelas suas características específicas deveria ser mais uma negociação de incentivos com interesse mútuo (empregado-empregador) do que uma negociação coletiva tradicional (salarial e de condições de trabalho). Em mais de 70% dos acordos que envolvem PLR, as negociações incluem outros itens do acordo coletivo. Quando negociada, em geral a PLR é detalhada no instrumento negociado, mas há uma proporção grande de casos (mais de 30%) em que os detalhes não são divulgados no instrumento. O mais comum é a PLR de valor fixo, sem condicioná-la a resultados ou à declaração da intenção de negociá-la em um instrumento sigiloso para preservar a empresa. As empresas ainda preferem programas de curto prazo, com valores relativamente baixos de até 1,5 salário. Os dados revelam também que o indicador da PLR com maior frequência ainda é "absenteísmo/disciplina/horas trabalhadas". Os indicadores econômicos e financeiros ainda são pouco utilizados. A grande maioria não menciona produtividade nem lucro entre os indicadores acordados na PLR. A principal conclusão dos autores é que "embora o Brasil disponha de um instrumento bastante adequado para promover a produtividade, as empresas, em grande parte, ainda hesitam em utilizá-lo de forma mais agressiva e profunda". (CAMPOS et al., 2018, p. 28)

Informalidade: convenção para-institucional extrativa do mercado de trabalho

A informalidade, pela sua relevância como convenção para-institucional extrativa do mercado de trabalho, tem impactos generalizados sobre a funcionalidade do mercado de trabalho brasileiro. A abordagem da literatura no Brasil sobre a informalidade é ampla, como atesta trabalho recente reunindo artigos de diversos especialistas dedicados a estudos do mercado de trabalho brasileiro. (BARBOSA FILHO; VELOSO; ULYSSEA, 2016) Como já

salientamos na seção anterior, a reprodução da informalidade como convenção de natureza extrativa é muito sensível ao ciclo econômico e aos agregados macroeconômicos. E sua natureza é dependente da posição dos indivíduos na hierarquia de rendas. As fases de expansão econômica favorecem a formalização enquanto as fases de retração do nível de atividade favorecem a informalidade. (CORSEUIL; FOGUEL, 2016) Por sua vez, a posição do indivíduo na hierarquia de rendimentos pode lhe propiciar mais chances de escolha para sair da informalidade se ele estiver posicionado nos estratos superiores ou lhe impor, sem escolhas, a condição de trabalho informal precário se ele estiver posicionado nos estratos inferiores. Neste caso, o indivíduo estará preso na armadilha da segmentação de subatividades de subsistência. (TANNURI-PIANTO; PIANTO, 2016)

A literatura sobre a influência do ciclo econômico sobre as contratações de força de trabalho prediz que a participação das empresas formais nas contratações cresce na fase expansiva do ciclo. Sob a suposição de que as empresas formais contratam trabalhadores formalizados, a tendência é de aumento da formalização da força de trabalho ocupada nas fases expansivas. A estratégia de contratações dessas empresas busca incialmente os desempregados e, numa segunda onda de contratações, os trabalhadores informais. Isso ocorre pela possibilidade de contratação dos desempregados por salários menores do que os que seriam pagos aos ocupados informais, uma vez que o "salário de reserva" é menor sob a condição de desempregado. À medida que a expansão econômica ganha curso, o estoque de desempregados tende a decrescer, forçando a elevação do salário médio de contratação das empresas formais, o que as faz recrutar crescentemente trabalhadores informais. Sob a suposição, evidenciada empiricamente, de que as empresas informais são menos produtivas do que as formais, a tendência no primeiro momento do processo de ajuste do mercado é aumentar o diferencial salarial entre formais e informais. Assim, o resultado ao longo da fase de expansão é o aumento da formalização do mercado de trabalho. (CORSEUIL; FOGUEL, 2016, p. 132)

A estratégia de investigação empírica dos autores delimita a amostra ao seu público-alvo. (CORSEUIL; FOGUEL, 2016, p. 141) Ou seja, a amostra estatística é constituída por trabalhadores recém-contratos num emprego com Carteira no mercado de trabalho metropolitano, no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2008, caracterizado como a primeira etapa da fase

de expansão recente da economia brasileira. A hipótese de que as contratações de trabalhadores informais para postos de trabalho com Carteira relativamente aos desempregados aumentam concomitante à queda da taxa de desemprego é confirmada e estatisticamente significativa para o período analisado. (CORSEUIL; FOGUEL, 2016, p. 144)[29] Além do efeito formalização pró-cíclico, os autores também evidenciaram o efeito do diferencial salarial entre formais e informais para essa primeira etapa do período de expansão (2003-2008). (CORSEUIL; FOGUEL, 2016, p. 150)

A controvérsia da literatura sobre os determinantes alocativos dos indivíduos no setor formal ou informal é antiga. De um lado, a visão liberal apresenta evidências de se constituir numa escolha, baseada em características não observáveis dos indivíduos. Sob essa ótica, o trabalhador poderia escolher a informalidade para evitar pagamento de impostos e contribuições previdenciárias, além de poderem trabalhar menos horas na informalidade, refletindo suas preferências por mais lazer. Esse último aspecto poderia ser relevante para faixas etárias mais avançadas, em que a renda do trabalho informal seria um complemento de outras fontes de rendimento, como a aposentadoria. De outro lado, a visão estruturalista também apresenta evidências robustas de que não se trata de escolha individual, e sim dos atributos dos indivíduos, em que os mais desafortunados no processo social (baixa escolaridade e situação de pobreza) são alocados para os segmentos informais da economia, que explica seus baixos salários. Sob essas condições o indivíduo estará preso na armadilha da segmentação de subatividades de subsistência.

O estudo empírico realizado por Tannuri-Pianto e Pianto (2016) busca dar conta dessa controvérsia entre escolha ou segmentação para o mercado de trabalho informal do Brasil. O primeiro resultado relevante do estudo é que diferentes atributos individuais observáveis afetam a probabilidade de um indivíduo fazer parte do setor informal: 1. a idade afeta a probabilidade do indivíduo ser do setor informal no formato de "U", a qual é maior para os mais jovens e os mais velhos; 2. a participação no setor informal diminui com a progressão da escolaridade; 3. trabalhar em estabelecimento maiores (de mais de 10 empregados) e ser sindicalizado diminui a probabilidade de

29 E é especialmente robusta quando a amostra é ampliada pela inclusão dos conta-própria no contingente de informais e os inativos no contingente de não ocupados.

ser do setor informal; 4. trabalhar com jornadas de trabalho menores (menos de 40 horas) ou ter um trabalho novo aumentam essa probabilidade; 5. todas as variáveis de "seleção" dos autores (mulheres com filhos pequenos, aposentados, período laboral precoce e migrantes) aumentam a probabilidade da informalidade.

O segundo resultado relevante apresentado pelos autores é que diferenciais salariais na hierarquia de rendimentos afetam as condições alocativas da informalidade ou formalidade. Assim, usando uma estratégia de decomposição dos trabalhadores por percentis da distribuição de rendimentos (5, 10, 25, 50, 75, 90 e 95), os autores realizam estimações de regressões quantílicas para o entendimento das razões de chance encontradas. Assim, os diferenciais de salários foram decompostos em quatro componentes: atributos dos indivíduos; efeito preços, representando diferenças de retornos desses atributos (i.e., retornos diferentes para os mesmos atributos), indicador da existência de segmentação; efeitos seletividade (por exemplo, viés de seleção de um aposentado de maior renda preferir a informalidade ou um assalariado mais qualificado preferir o setor formal); e efeito empregos (características do emprego). Os resultados encontrados pelos autores evidenciam que os fatores que explicam os diferenciais salariais observados variam significativamente com o quantil considerado. No extremo dos quantis mais baixos (5, 10, 25), os diferenciais são expressivos (de 64,9% no quantil 5 a 30,2% no quantil 25). O "efeito preços" representa o maior componente do diferencial (entre 52,1% e 47,7%), "oferecendo forte evidência de segmentação nesses quantis mais baixos". (TANNURI-PIANTO; PIANTO, 2016, p. 74) No outro extremo dos quantis mais altos (90 e 95), o efeito seletividade é grande (e significativo, em torno de 22%), que indica escolhas intencionais pelo setor formal, e o efeito empregos também é grande (e significativo, em torno de 20%), indicando empregos melhores no setor formal. Ou seja, apesar do retorno ser maior no setor informal para esses quantis mais altos, com empregos piores, a preferência é pelo setor formal, o que indica ausência de segmentação nesses quantis.

Em suma, os trabalhadores dos estratos inferiores de rendimentos estão presos na armadilha da segmentação da informalidade, ainda que prefiram o emprego formal, enquanto aqueles dos estratos superiores não enfrentam um diferencial de preços (salários entre os mesmos atributos) entre o setor

formal e informal, sendo que suas características individuais vão determinar o interesse ou não em sair da informalidade. Ou seja, a base da pirâmide dos trabalhadores tende a ficar presa na informalidade pela segmentação do mercado de trabalho (formal e informal), enquanto o topo da pirâmide está livre para escolher sua relação laboral em mercados integrados (formal e informal).

A equidade é impactada nessas duas dimensões da dinâmica da informalidade. Se as fases do ciclo econômico afetam a evolução ou involução da formalização, pode-se inferir que: 1. o aumento da precarização do trabalho pelo aumento da informalidade é anticíclico, ganhando espaço no mercado de trabalho nas fases de retração da economia, com provável impacto sobre o aumento da desigualdade pelo canal da distribuição salarial; 2. a redução da precarização do trabalho pelo aumento da formalização é pró-cíclica, sendo essa redução impulsionada pela expansão da economia, com provável impacto de diminuição da desigualdade também pelo canal da distribuição salarial. Ainda que os atributos individuais possam ser relevantes para determinar a probabilidade de sair da informalidade, os indivíduos com os mesmos atributos ao longo de um ciclo econômico podem aumentar ou diminuir suas chances dependendo da evolução dos agregados macroeconômicos. (MOURA; BARBOSA FILHO, 2016)

Por outro lado, se as chances do indivíduo sair da informalidade dependem de sua posição na hierarquia de rendimentos do trabalho, aquele posicionado nos estratos inferiores tende a ficar preso na armadilha da informalidade de subsistência em subatividades de trabalho precário, o que bloqueia sua mobilidade salarial e reproduz a desigualdade na base da pirâmide salarial.

Do ponto de vista da eficiência da economia, a informalidade é disfuncional. O nível de produtividade média do trabalho informal é inferior ao do trabalho formal controlado por vários atributos individuais e setores econômicos. E a evolução temporal entre os dois níveis de produtividade é significativamente influenciada pela própria dinâmica econômica. (BARBOSA FILHO; VELOSO, 2016)

Em suma, a informalidade contribui para o aumento da desigualdade e redução da produtividade do trabalho na economia. Maior a informalidade, piores os parâmetros de equidade-eficiência, prejudicando a democracia econômica.

Terceirização: um canal de precarização do trabalho na base da pirâmide

A terceirização é conceituada como uma forma de subcontratação em que ocorre uma disjuntiva entre as dimensões jurídica e econômica da relação de trabalho: o assalariado trabalha para uma empresa (contratante), mas todos os direitos relacionados ao seu trabalho estão ligados a outra, uma empresa intermediária (contratada). Em geral, a empresa de uma determinada atividade fim contrata uma intermediária para fornecer determinados serviços por meio de disponibilização de força-de-trabalho diretamente nas dependências da empresa contratante. Assim, os direitos laborais não são garantidos pela empresa em que o trabalhador realmente trabalha, mas por uma terceira. Contratante e contratada são empresas diferentes, estabelecendo uma relação trilateral com o trabalhador provedor do serviço. (CAMPOS, 2016, p. 9)

Como salienta Campos, as instituições do Estado brasileiro não se comportaram de forma convergente no tratamento da terceirização nas últimas décadas. Por um lado, os poderes Legislativo e Executivo estabeleceram um aparato normativo que ampliou as possibilidades da terceirização. Por outro lado, o Poder Judiciário e o Ministério Público interpretaram essa legislação de forma restritiva, referenciando-se na interpretação da relação de trabalho assalariada descrita como bilateral, conforme previsto originalmente na CLT. As normas de flexibilização pela permissão de relações trilaterais vêm sendo instituídas desde os anos 1960, culminando na Lei nº 13.429/2017. O Decreto nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970 estabeleceram que, sempre que possível, as instituições do governo deveriam adquirir os chamados serviços ”instrumentais” (não finalísticos) de empresas privadas. E as Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994 autorizaram as empresas privadas a adquirir serviços instrumentais de outras empresas no mercado. A principal restrição normativa do TST para redução da abrangência dessa legislação foi a Súmula nº 331/1993, que proíbe a terceirização exceto nos casos: definidos pelas Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994; de serviços de limpeza e conservação; de serviços especializados, que deveriam ser apenas instrumentais (não finalísticos), realizados sem pessoalidade e subordinação; e de serviços instrumentais adquiridos por instituições governamentais. (CAMPOS, 2016, p. 11)

Em relação à terceirização mediante trabalho por conta própria, os mecanismos contratuais se dão pelas cooperativas de trabalho e pelas empresas individuais. A cooperativas de trabalho, de acordo com a legislação brasileira (Lei nº 5.764/1970), são organizações compostas por grupos de pessoas que trabalham em atividades tipicamente coletivas. A Lei nº 8.949/1994 alterou a CLT, admitindo que não há vínculo de trabalho assalariado entre as cooperativas e seus trabalhadores para qualquer atividade desenvolvida, bem como entre esses trabalhadores e as empresas que adquirirem serviços dessas cooperativas. Ou seja, estabeleceu-se uma presunção legal de que os trabalhadores cooperativados não realizam trabalho assalariado, mesmo quando presentes os atributos dessa relação laboral (como a pessoalidade, a habitualidade, a subordinação e a onerosidade). Assim, os trabalhadores cooperados perderam os direitos protetivos da CLT. Por fim, a Lei nº 12.690/2012 procurou mitigar essas perdas no caso das empresas individuais, constituídas por um único trabalhador (pessoa física), que se transforma em uma entidade (pessoa jurídica) para oferecer seus serviços no mercado. (CAMPOS, 2015)

Pela metodologia adotada por Campos, em 2013 os assalariados terceirizados totalizavam 4,02 milhões trabalhadores, representando 11,7% dos assalariados formais do setor privado urbano, considerados o universo da população da pesquisa baseada nos dados da Rais/MTE. Esse número de terceirizados é bem inferior aos da pesquisa Dieese-CUT (2011) e Fiesp-Ciesp (2015), que estimaram os terceirizados, respectivamente, em 25,5% (10,87 milhões) e 34,4% (11,83 milhões) desse universo para os anos 2011 e 2013. (CAMPOS, 2016, p. 15) As distribuições dos assalariados por subatividade da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e por ocupação do Código Brasileiro de Ocupações (CBO) evidenciam que os terceirizados, como se esperava, estão concentrados em termos setorial e ocupacional nos setores de serviços de baixa complexidade e nas ocupações menos qualificadas. Apenas dezessete subatividades (CNAE) e quinze ocupações (CBO) concentravam 49,7% e 49,9%, respectivamente, do total de terceirizados do país em 2013. Nessas subatividades e ocupações, os terceirizados, pela metodologia de Campos, representavam em média 28% e 18%, respectivamente, dos assalariados. (CAMPOS, 2016, p. 16-19)

A comparação da remuneração dos assalariados diretos e terceirizados das subatividades e ocupações considera a remuneração direta e monetária dos assalariados, padronizada pela sua carga horária de trabalho ordinária

e extraordinária. Essa remuneração é tomada pelo autor como um indicador da qualidade do posto de trabalho do assalariado terceirizado. A análise comparativa é controlada por diversos atributos observáveis, dos assalariados e dos estabelecimentos aos quais eles se vinculam, que podem afetar suas remunerações.[30] As quinze ocupações objeto da análise comparativa das remunerações agregam quase 50% dos assalariados terceirizados no país. (O QUE É RAIS?, 2013)

Para o grupo de assalariados em situação de "alta probabilidade" de serem terceirizados, a condição de terceirizado afeta substantiva e significativamente a remuneração do assalariado comparativamente à condição de contratação direta (pela empresa contratante) para 14 das 15 ocupações analisadas, especialmente para oito ocupações: vendedores, redução de 49% na remuneração; cozinheiros, redução de 18,4%; assistentes administrativos, 17,8%; serventes de obras, 16,8%; auxiliares de escritório, 13,9%; motoristas de caminhão, 12,2%; trabalhadores da limpeza pública, 11,6%; e recepcionistas, 11,5%. Outras variáveis relacionadas aos estabelecimentos, como a localização ou atributos pessoais, como sexo, a instrução e o tempo de vínculo, também afetam de forma substantiva e significativa a remuneração dos terceirizados. Ainda assim, a terceirização em si mesma para esse grupo de ocupações ganha relevância como fator observável para explicar a redução da remuneração dos assalariados urbanos dessas subatividades mais representativas desse fenômeno. (CAMPOS, 2016, p. 26)

Métricas institucionais para analisar a reforma trabalhista

As métricas institucionais utilizadas para analisar a reforma trabalhista são: a métrica do Estado fiscal, da desigualdade, da democracia econômica, do Estado social e das instituições políticas inclusivas. As quatro dimensões da estrutura institucional brasileira serão contempladas: o contrato de trabalho;

30 Ou seja, verifica-se no modelo de regressão a influência específica de cada um desses atributos na variação da remuneração dos assalariados, sempre mantendo os demais atributos constantes. Esse modelo foi estimado com variáveis independentes não aleatórias e em estágio único, consideradas apenas em seus efeitos principais (e não combinados), pelo método de mínimos quadrados ordinários. (CAMPOS, 2016, p. 23)

a representação/negociação coletiva do trabalho; o sistema protetivo laboral; o controle estatal sobre as condições e conflitos laborais.

Métrica do Estado fiscal

A reforma trabalhista a princípio não exige despesas fiscais que imponham ônus orçamentários estruturais. Ao contrário da reforma previdenciária, a eventual ausência do Estado fiscal, pela vigência de um sistema tributário regressivo, não estabelece a reforma tributária como condição precedente da reforma trabalhista. Ainda assim, a perenidade de um sistema protetivo do trabalho abrangente exige uma orientação fiscal que privilegie o orçamento social. Essa perenidade só poderá ser alcançada com garantias constitucionais de um sistema tributário estruturado como Estado fiscal.

A mudança potencialmente mais impactante seria a do salário-mínimo, em si o principal mecanismo protetivo e indiretamente a principal despesa orçamentária, uma vez que no Brasil o salário-mínimo se constitui no piso de benefícios previdenciário e de prestação continuada (BPC/LOAS) e referência para diversos outros benefícios protetivos. Uma vez que a política de salário-mínimo não sofreu alterações na reforma, a reforma trabalhista não criou impactos estruturais no orçamento público.

Como vimos, a estrutura institucional brasileira de proteção do emprego está consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pelas subsequentes normativas infraconstitucionais. Os direitos protetivos relevantes estão restritos aos trabalhadores formais, em especial aos assalariados regidos por contratos registrados na carteira de trabalho: 1. salário-mínimo nacional e universal (trabalhadores urbanos e rurais); 2. adicionais da remuneração ordinária, como o de penosidade e adicional de horas extras; 3. remuneração de férias com acréscimo; 4. abono salarial; 5. aviso prévio à demissão e multa por demissão sem justa causa; 6. licença maternidade e paternidade; 7. estabilidade no emprego em circunstâncias excepcionais; 8. seguro emprego (PSE). Desse conjunto de direitos protetivos ao emprego apenas o abono salarial para assalariados de baixa renda representa diretamente ônus fiscal no âmbito do orçamento da seguridade, acrescido de proteções a públicos especiais, como salário-família e auxílio-reclusão também para baixa renda e salário-maternidade para gestante. O seguro emprego ainda

carece de consolidação, podendo entrar futuramente como despesa da seguridade. As demais obrigações são do empregador e não possuem impacto orçamentário direto.[31]

Da mesma forma, os instrumentos institucionais de proteção da renda do trabalhador após a perda do emprego e após a vida ativa no Brasil são em sua maioria direitos constitucionais: 1. seguro-desemprego (ativos formais); 2. FGTS (ativos formais); 3. multa por demissão sem justa causa (ativos formais); 4. aposentadoria (ou pensão) previdenciária (inativos formais ou dependentes); 5. BPC/LOAS (inativos informais). Como salientamos, tanto o piso do seguro-desemprego como os pisos do benefício previdenciário e do benefício do BPC são indexados ao valor do salário-mínimo. Da mesma forma que o aparato protetivo do emprego, o aparato da renda pós-empego é restritivo pela não inclusão dos trabalhadores informais desempregados ativos.

Desse sistema protetivo da renda pós-emprego, os benefícios previdenciários (contributivos e não contributivos) para inativos e o seguro-desemprego são despesas custeadas pelo orçamento da seguridade social. Assim, para efeito de escrutínio de despesas protetivas não previdenciárias, apenas o seguro-desemprego é despesa orçamentária, custeado pelo FAT, cuja principal fonte de recursos é o PIS/Pasep. No caso do FGTS, constitui-se numa poupança individual não contributiva na forma de conta vinculada ao contrato de trabalho, pelo depósito mensal do empregador de um valor de 8% do salário registrado em carteira. Até a atual reforma trabalhista, os depósitos do FGTS eram remunerados pela taxa de juros de 3% a.a. mais a taxa referencial (TR), o que representa uma remuneração abaixo das aplicações com risco equivalente, especialmente a da caderneta de poupança. Fundos com essas características possuem a natureza de uma poupança compulsória, como seguro protetivo na eventualidade de perda de emprego e poupança agregada à aposentadoria futura ou outro propósito regulamentado. A gestão para-pública do FGTS expressa essa natureza de poupança compulsória protetiva, portanto, com nenhum risco para o titular beneficiário. Ou seja, como parte do orçamento para-público, os parâmetros de remuneração do FGTS não devem ser vistos como de mercado, e sim no âmbito da equação

---

31 A controvérsia na literatura é se tem impactos indiretos, ainda de difícil mensuração, especialmente o impacto relacionado a desestímulo à contratação formal.

de equilíbrio entre direito individual e direito social à igualdade de oportunidades, isto é, no âmbito da métrica da democracia econômica.

Os parâmetros relevantes para análise da reforma trabalhista relacionados ao Estado fiscal são aqueles que envolvem a sustentabilidade das despesas protetivas do emprego e da renda pós-emprego:

1. Salário-mínimo: da mesma forma que os pisos dos benefícios previdenciários (aposentadoria-pensões e BPC/LOAS), o piso do seguro-desemprego e o valor do abano salarial são indexados ao salário-mínimo. Como despesas do orçamento da seguridade, constituem a renda mínima nacional dos trabalhadores contribuintes previdenciários e dos inativos informais. Assim, sob a perspectiva de um sistema tributário progressivo, políticas de valorização do salário-mínimo são consistentes com o Estado fiscal. E regras de desindexação de benefícios do mínimo contribuem para a redução do sistema protetivo e, indiretamente, para a regressividade fiscal.
2. Seguro-desemprego: sua sustentabilidade depende de regras mais ou menos generosas. Regras muito generosas contribuem para atitudes oportunistas de empregados-empregadores, que podem ser "jogadas" pelo uso estratégico do FGTS e da multa rescisória, favorecendo a rotatividade. Por outro lado, regras muito restritivas podem comprometer sua função protetiva. Nesse sentido, seu regramento deve ser equilibrado entre proteção-eficácia. Alguma regra anticíclica de pré-requisitos, duração e valor poderia contribuir para sua sustentabilidade na perspectiva do Estado fiscal.
3. Abono salarial: ainda que voltado para assalariados de baixa renda (formais), é questionável sua efetividade no sistema protetivo do emprego e, portanto, a justificativa de sobrecarregar o orçamento da seguridade social. Do ponto de vista do Estado fiscal, uma reforma trabalhista poderia buscar soluções mais protetivas da renda pós-emprego relativamente a benefícios do já empregado, por exemplo, fortalecendo orçamentariamente o seguro-desemprego anticíclico, ou seja, na fase de retração da economia.

Métrica da desigualdade

Os impactos negativos de uma reforma trabalhista podem ser particularmente relevantes para a desigualdade. Assim, o conjunto da estrutura institucional de regulamentação do mercado de trabalho é sensível a alterações em suas regras, mesmo que parciais. Ou seja, alterações em regras e instituições dos quatro pilares da estrutura institucional – contrato de trabalho, representação/negociação coletiva, sistema de proteção e controle estatal das condições e conflitos laborais – podem afetar tanto as taxas de ocupação e de desemprego como a precarização das condições e remuneração do trabalho, impactando diretamente ou, principalmente, indiretamente a desigualdade. Acrescente-se a isso as convenções do mercado de trabalho de natureza extrativa: a informalidade e a terceirização. Mudanças que resultem na precarização das condições e remuneração do trabalho pelos canais da informalidade e terceirização contribuem para o aumento da desigualdade, especialmente na base na pirâmide salarial.

Portanto, os parâmetros dessa métrica são:

1. Mudanças de regras do contrato de trabalho que ampliem a permissão do contrato temporário, de curta duração e por tempo indefinido, podem aumentar a desigualdade se o mecanismo predominante de substituição for o contrato permanente pelo temporário e não o trabalho informal ou desemprego pelo contrato temporário. O escrutínio do equilíbrio equidade-eficiência do mercado de trabalho deve ser feito no âmbito do parâmetro da democracia econômica;
2. Mudanças de regra das formas de representação/negociação coletiva que fragilizem o poder de barganha dos sindicatos e dos canais de negociação podem afetar indiretamente, mas substancialmente, a desigualdade. Por sua vez, novas regras que a princípio estimulem a negociação e contratação coletivas podem ser ou não eficazes dependendo das formas de representação e do papel dos sindicatos;
3. Mudanças do sistema protetivo dos trabalhadores que signifiquem menor proteção do emprego e da renda do trabalhador tendem a aumentar a desigualdade. Aqui também o escrutínio

do equilíbrio equidade-eficiência do mercado de trabalho deve ser feito no âmbito do parâmetro da democracia econômica. Especialmente relevante para esse escrutínio é a distinção entre flexibilização, em geral positiva para a eficiência do mercado de trabalho, e precarização, sempre negativa para a desigualdade;

4. Mudanças do controle estatal sobre as condições e conflitos laborais também podem afetar diretamente ou indiretamente a desigualdade. A redução do controle estatal pode eventualmente contribuir para a eficiência pela desregulamentação e diminuição da tutela do Estado, mas pode também abrir brechas para o aumento da precarização e, assim, da desigualdade, pelo seu impacto sobre as condições de trabalho que afetem a renda do trabalho na base da pirâmide salarial.

Métrica da democracia econômica

Como vimos anteriormente, essa métrica é dada pelo patamar mínimo de igualdade de oportunidades, com sua dupla face: o direito à justiça social e a liberdade de escolha dos indivíduos. No âmbito do mercado de trabalho, a justiça social é o direito ao trabalho e a condições mínimas de trabalho condizentes com as convenções internacionais (OIT) do trabalho assalariado e trabalho autônomo, genericamente definidas como condições dignas de remuneração e relação laboral. Condições desiguais de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho ferem a democracia econômica. Do ponto de vista do liberalismo econômico, o direito ao trabalho deve se conciliar com a liberdade de escolha individual entre alternativas compatíveis a expectativas e qualificações profissionais. Um pré-requisito dessa métrica é o acesso à educação e qualificação profissional.

Os quatros parâmetros da democracia econômica são:

1. Como vimos na métrica da desigualdade, o parâmetro do contrato de trabalho querer um escrutínio do equilíbrio equidade-eficiência do mercado de trabalho, especialmente a distinção entre mudanças que resultem em efetiva flexibilização, em geral positiva para a eficiência do mercado de trabalho e precarização,

sempre negativa ao direito a condições dignas de trabalho e remuneração. Mudanças que favorecem o aumento da informalidade tornam o mercado de trabalho disfuncional, afetando negativamente tanto a eficiência como a equidade.

2. O reconhecimento da desigualdade entre o poder de barganha do empregado e do empregador justificam as formas de representação/negociação coletiva dos trabalhadores para a garantia da democracia econômica no mercado de trabalho. Mudanças que fragilizem esse mecanismo de poder de barganha coletivo comprometem a justiça social no mercado de trabalho.
3. Mudanças no sistema protetivo do emprego e da renda do trabalhador sob a perspectiva da democracia econômica devem ser analisadas quanto ao direito ao trabalho digno e a liberdade de escolha do empregado e do empregador. A rigidez das regras protetivas pode criar custos de transação contratuais que impactam negativamente o emprego e a renda do trabalho, pois pode afetar o perfil de demanda por trabalho para contornar essa rigidez. Por outro lado, a flexibilização que resulte em precarização compromete o direito ao trabalho no âmbito de um patamar mínimo de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.
4. Mudanças do controle estatal sobre as condições e conflitos laborais podem afetar diretamente as condições e direitos laborais. No caso do controle e fiscalização das condições de trabalho, a questão-chave é de mudanças que favorecem a precarização. No caso da mediação do conflito de trabalho, a questão-chave é de mudanças que reduzam a efetividade do legislado sem contrapartida de aumento do poder de representação coletiva nas negociações bilaterais empregador-empregado.

Métrica do Estado social

A dimensão do Estado social da reforma trabalhista está mais diretamente ligada ao sistema protetivo do emprego e da renda pós-emprego. Os problemas de coordenação das políticas do Estado social envolvem o dimensionamento

das políticas protetivas, uma vez que essas políticas devem caber no Estado fiscal, e sua ampliação desproporcional pode comprometer as políticas nucleares, como as objeto deste livro, ou seja, a política trabalhista, a previdenciária e a assistencial. Nesse sentido, a proporcionalidade e a calibragem das políticas estabelecem uma métrica para o Estado social, pois determinam seu escopo e profundidade. Consideradas as restrições do Estado fiscal, qual a abrangência e profundidade das políticas laborais do Estado social periférico?

No que concerne à reforma trabalhista, do ponto de vista da sua profundidade, duas questões relevantes se colocam: até que ponto é possível manter o sistema protetivo trabalhista e até que ponto é necessário caminhar para um sistema protetivo sustentável que não comprometa as bases protetivas do emprego, mas garanta prioritariamente a renda pós-emprego. Na perspectiva de um Estado social sustentável, é positivo caminhar para um sistema protetivo efetivo, mas flexível do ponto de vista de políticas anticíclicas, considerando que as fases de retração do ciclo econômico são as mais críticas para a necessidade do Estado social, com aumento do desemprego aberto e da informalidade. Na perspectiva de um Estado social sustentável, as políticas protetivas impõem soluções que preservem sua abrangência e que sejam compatíveis com a capacidade de solvência do Estado fiscal, dentro das limitações da estrutura e capacidade produtiva da economia nacional.

Assim, os parâmetros dessa métrica são:

1. Mudanças das políticas de proteção ao emprego devem caber no Estado fiscal sem comprometer os direitos protetivos básicos previstos no Estado social, em geral inscritos na carta constitucional.
2. Mudanças das políticas protetivas da renda pós-emprego devem ser prioritárias no orçamento do Estado fiscal e ter uma natureza anticíclica, de tal forma a garantir sua efetividade nas fases de retração econômica pela redução das flutuações da ocupação e atenuação do desemprego e da informalidade.

Métrica das instituições políticas inclusivas

Dada pelo grau de convergência das políticas da reforma trabalhista às instituições inclusivas. Como visto, os dois pilares das instituições políticas inclusivas

sustentam essa métrica: os direitos civis de participação democrática (direitos individuais e pluralismo político) e os direitos civis legais, dados pelo direito universal igualitário da força da lei. Se essas instituições da democracia ainda estão imaturas ou pouco consolidadas, como é o caso do Brasil, os problemas de governança e coordenação de governo poderão ser graves e impactar negativamente a implementação e execução das políticas públicas.

Todas as falhas de construção institucional que ameacem a democracia e a capacidade de centralização do Estado representam forças negativas para uma efetiva democracia econômica, pois criam insegurança jurídica aos direitos individuais à igualdade de oportunidades e à propriedade. São falhas de coordenação dadas pela fragilidade do poder instituído, que espelham nas falhas de coordenação das políticas de lastro constitucional. Dado que a política é inerentemente conflituosa, a maioria das escolhas cria conflito distributivo de tal forma que determinada política pública beneficia determinado grupo enquanto outras podem beneficiar outros grupos. O conflito político entre grupos envolve geralmente conflito entre políticas públicas alternativas e excludentes, como propostas conflitantes de reformas tributária e previdenciária. Toda escolha de políticas pressupõe, portanto, ganhadores e perdedores. A presença de instituições inclusivas facilita a discussão do conflito entre grupos sociais e, se possível, uma conciliação de interesses.

A aprovação da reforma trabalhista sem uma solução negociada carece de legitimidade, o que compromete a sua eficácia e governança institucional na sua exequibilidade. Isso porque o *poder político de fato* (grupos de interesse organizados) pode comprometer a sua efetivação, ainda que aprovada pelo *poder político de direito* (o Congresso Nacional). Nesse caso, cria-se um conflito institucional.

Para efeito dessa métrica, serão utilizados dois parâmetros:

1. Qual foi a coordenação política que viabilizou a aprovação da reforma trabalhista? Houve equacionamento do conflito de interesses? A busca de legitimidade junto aos grupos de interesse ocorreu? No entanto, as falhas de representatividade pela falta de credibilidade e confiança nos representantes do Congresso Nacional foram mitigadas pela inclusão de instituições da sociedade civil diretamente no conflito? As instituições de

interesses difusos, não envolvidas diretamente no conflito, como as universidades e instituições para-governamentais e não governamentais, contribuíram para trazer soluções sustentáveis que foram além dos problemas mais imediatos de cunho fiscal? No âmbito das soluções sustentáveis, houve o equilíbrio entre justiça social e eficiência sem quebra de contratos e direitos?

2. Capacidade de governança da reforma. No processo de implementação da reforma, houve a presença da sociedade civil na estrutura de governança? Especificamente, os grupos de interesse difusos não corporativos estão presentes em sua implementação para garantir as escolhas da sociedade, especialmente na definição da calibragem para o equilíbrio da balança direitos-equidade? Por outro lado, a governança interna da reforma esteve enviesada para uma visão fiscalista, reduzindo o engajamento das instituições de governo do Estado social? Por outro lado, uma estrutura de governança inclusiva permite a efetiva mobilização da tecnocracia governamental para uma implantação bem-sucedida. O maior custo de transação interna da governança inclusiva pode ser compensado pela maior transparência e efetividade, com redução da influência do corporativismo se a coordenação intergovernamental ganhar credibilidade interna.

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA REFORMA TRABALHISTA

A análise institucional da reforma trabalhista tem como referência a Lei nº 13.467/2017 e, subsidiariamente, a Lei nº 13.429/2017 (a "lei da terceirização"), e a Lei nº 13.446/2017 (a "lei do FGTS"). Como já salientamos, mesmo que a reforma seja parcial e fragmentada, sem representar uma mudança estrutural, constitui, sem dúvida, a maior alteração da CLT desde a sua criação pelo Decreto-lei nº 5.452/1943.

Breve descrição da Reforma Trabalhista

As principais alterações da CLT pelas três leis em vigor desde 2017 contemplam as quatros dimensões da estrutura institucional trabalhista do país: 1. novas possibilidades de contratação do trabalho; 2. novos mecanismos de representação, negociação e contratação coletiva; 3. mudanças de regras do sistema de proteção ao trabalhador; 4. alterações do aparato de controle estatal das condições de trabalho e do sistema de controle e mediação dos

conflitos laborais no âmbito das estâncias normativas e recursais do Poder Judiciário. (CAMPOS, 2017)

Novas possibilidades de contratos de trabalho

As novas possibilidades de contratação do trabalho são as seguintes:

1. Contratos com jornada parcial de trabalho e férias de trinta dias, com possibilidade de sua conversão parcial em pecúnia.
2. Contratos temporários, com limites de duração de 120 dias renováveis e possibilidade de utilização de jornada parcial.
3. Contratos de trabalho remoto (teletrabalho).
4. Contratos de trabalho intermitente: trabalho subordinado, mas de realização descontínua (os períodos de inatividade são considerados tempos à disposição das empresas, porém não remunerados).
5. Contratos de trabalho terceirizado: possibilidade de terceirização tanto em atividades-meio quanto em atividades-fim das empresas contratantes (Lei nº 13.429/2017);
6. Contratos de trabalho hipersuficiente: trabalho de empregados com nível superior e salários iguais ou maiores que o dobro do limite superior dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com a prevalência da negociação individual sobre a legislação laboral e a possibilidade de arbitragem privada para a resolução de conflitos.
7. Nova modalidade de rescisão dos contratos de trabalho, por meio de acordo entre empregado e empregador, com o pagamento pela metade do aviso prévio e da multa do FGTS, com acesso ao FGTS, limitado a 80% dos recursos depositados na vigência do contrato, mas sem acesso ao seguro-desemprego.
8. Dispensa da homologação sindical da rescisão contratual: revogação da previsão legal da necessidade da homologação sindical para as rescisões trabalhistas, independentemente do tempo

> do contrato, sob a justificativa da burocratização.[32] (CAMPOS, 2017, p. 10-11)

Novos mecanismos de representação, negociação e contratação coletiva

A Lei nº 13.467/2017 amplia a possibilidade de negociação coletiva entre sindicatos e empresas ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores, assegurando a prevalência dos termos negociados sobre as regras da legislação laboral, nos aspectos de duração de jornada e remuneração do trabalho, elimina o chamado "imposto sindical" e regulamenta a representação em locais de trabalho:

1. Duração da jornada de trabalho: possibilidade de negociar modos distintos da legislação de cumprimento das jornadas (desde que dentro dos limites constitucionais de 44 horas semanais e 220 horas mensais), intervalos intrajornadas (ex. alimentação), bancos de horas (com horas excedentes à jornada sendo incorporadas com acréscimo de 50%), parcelamentos de férias (em até três vezes), horas *in itinere* (que agora podem ou não ser consideradas na jornada), e mecanismos de registro de jornadas (que podem ser bem variadas).
2. Remuneração do trabalho: possibilidade de negociar modos distintos da legislação de remunerações, que podem ser calculadas por meio de unidade de produto ou tarefa alternativamente à forma usual da CLT mediante unidade de tempo; pagamento de participações em lucros e resultados (PLR) em até quatro vezes no ano (com pagamento mínimo de duas vezes no ano) e implantação de planos de cargos e remunerações (PRC).

---

32 A CLT previa que os pedidos de demissão ou recibos de quitação dos contratos de trabalho de períodos maiores que um ano só eram válidos quando homologados pelo sindicato da categoria do empregado ou por autoridade do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Para os contratos com menos de um ano, essa homologação era desnecessária.

3. Representação coletiva: contribuição sindical de empregados e empregadores deixa de ser compulsória e passa a depender de autorização prévia e expressa do trabalhador (sindicato de empregados) e da empresa (sindicato patronal). Possibilidade de representação nos locais de trabalho (regulamentação do art. 11 da CF/1988), em empresas com mais de duzentos empregados, com a previsão de independência dessa representação em relação à empresa e, especialmente, em relação aos sindicatos de empregados. (CAMPOS, 2017, p. 11-12)

Mudanças de regras do sistema de proteção ao trabalhador

A Lei nº 13.446/2017 altera a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do FGTS, e dispõe sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto. A Lei nº 13.467/2017 amplia o PSE e fortalece o Sistema Nacional de Emprego (SINE). (CAMPOS, 2017, p. 12)

1. FGTS: novas regras de remuneração que elevam os ganhos dos valores depositados nas contas ativas e criam a possibilidade de saque dos valores acumulados nas contas inativas dos empregados.
2. PSE: extensão do programa, flexibilização dos critérios de acesso das empresas e priorização de micro e pequenas empresas nesse acesso.
3. SINE: previsão da gestão compartilhada do Sine, com a previsão de maior integração entre a intermediação e o seguro-desemprego.

Alterações do aparato de controle estatal das condições e conflitos laborais

A Lei nº 13.467/2017 restringe o poder dos tribunais da Justiça do Trabalho, especialmente o TST, de promulgação de súmulas de regramento da legislação trabalhista e estabelece fortes desestímulos aos trabalhadores a ações recursais pela imposição de elevados custos processuais. Por outro lado,

aumenta a penalização pecuniária das empresas pela infração de não registro dos seus empregados:

> 1. Inspeção do trabalho: majoração dos valores das multas aplicadas pelo não registro dos empregados, com mecanismo de atualização anual dos valores das multas aplicadas por tal inspeção (utilizando a taxa referencial do Banco Central – TR/BCB).
> 2. Justiça do trabalho: processo mais restrito e dificultoso para a aprovação de súmulas judiciais do trabalho, devendo respeitar o chamado "princípio da intervenção mínima nos resultados das negociações coletivas". Limitação dos benefícios da justiça gratuita a empregados que tenham salários iguais ou menores que 40% do limite dos benefícios do RGPS. Previsão de pagamento dos honorários periciais pelas partes sucumbentes, mesmo que sejam empregados litigando com justiça gratuita. Previsão de multas por litigância de má-fé para ambas as partes, bem como a restrição à desistência pelos reclamantes (empregados), além da reconfiguração da revelia dos reclamados (empregadores). (CAMPOS, 2017, p. 12-13)

Análise da Reforma: Leis nº 13.467, nº 13.429 e nº 13.446

De forma similar à metodologia utilizada para análise da reforma previdenciária, os parâmetros definidos para cada métrica de análise serão os balizadores analíticos da reforma trabalhista em vigor pela nova legislação consubstanciada nas leis nº 13.467, nº 13.429 e nº 13.446.

Métrica do Estado fiscal

Os parâmetros analíticos relevantes relacionados ao Estado fiscal, que envolvem a sustentabilidade das despesas protetivas do emprego e da renda pós-emprego, não fazem parte do escopo da reforma trabalhista aprovada, o que indica a natureza limitada da reforma em seus aspectos fiscais. Essa limitação indica também as dificuldades do enfrentamento da questão fiscal não pela

via do arrocho fiscal puro e simples, e sim pela via da reestruturação fiscal, que deveria contemplar regramentos relacionados ao papel do salário-mínimo como indexador dos benefícios sociais no Brasil, regras anticíclicas do seguro-desemprego articuladas às regras do seguro-emprego e a revisão de benefícios protetivos da renda dos empregados, como o abono salarial, visando ao fortalecimento de fundos para a preservação do emprego (seguro-emprego) e para a renda dos desempregados (seguro-desemprego).

Métrica da desigualdade

Vários aspectos da reforma trabalhista afetam os parâmetros da desigualdade. O parâmetro relacionado a mudanças de regras do contrato de trabalho que ampliam a permissão do contrato temporário e de curta duração é afetado por seis novas modalidades de contrato de trabalho: contratos com jornada parcial; contratos temporários, com limites de duração de 120 dias renováveis e possibilidade de utilização de jornada parcial; contratos de trabalho intermitente; contratos de trabalho terceirizado de atividades-fim; contratos de trabalho hipersuficiente, com prevalência da negociação individual e a possibilidade de arbitragem privada dos conflitos; possibilidade de extinção dos contratos de trabalho por meio de acordo entre empregado e empregador, com o pagamento pela metade do aviso prévio e da multa do FGTS. Além dessa possibilidade de acordo individual rescisório, a nova legislação suprimiu a necessidade de homologação da rescisão contratual pelo sindicato,[33] reforçando, assim, a natureza individual do contrato de trabalho da legislação brasileira.

Como vimos, os resultados das reformas nos países ricos visando à flexibilização das regras protetivas do emprego sobre as condições laborais foram de aumentar a participação dos empregos temporários, aprofundando a estrutura segmentada do mercado de trabalho caracterizada pelo crescimento das ocupações precárias e redução das ocupações permanentes. Ou seja, o impacto predominante da flexibilização não é de contratação de informais ou desempregados para substituir permanentes. O efeito

33 Alteração do art. 477 da CLT pela Lei nº 13.467/2017.

substituição predominante tende a ser de permanentes por temporários e não de permanentes por informais ou desempregados.

Por outro lado, uma parte da literatura brasileira sobre a reforma atual sugere que essa flexibilização "pode aumentar a possibilidade de admissão de trabalhadores, eventualmente redundando em diminuição do desemprego". (CAMPOS et al., 2018, p. 40) Entretanto, a literatura internacional mostra que a flexibilização das regras pela redução dos custos rescisórios de demissão não necessariamente beneficia os desempregados para ocuparem vagas de temporários. Essa dinâmica de substituição depende do custo de oportunidade de contratação do permanente pela redução do seu custo rescisório advindo das novas regras. Assim, as firmas poderiam ser incentivadas a substituírem empregos temporários por empregos permanentes, aumentando a equidade (emprego permanente) e a eficiência (produtividade) do mercado de trabalho. Isso porque os menores custos rescisórios incentivariam a preservação de permanentes, evitando perder as conhecidas vantagens de ganhos de aprendizado pela sua maior permanência no emprego.

Possivelmente, a nova modalidade de extinção dos contratos de trabalho prevista na reforma, por meio de acordo individual entre empregado e empresa, tende a não ser eficaz, pela insegurança jurídica que carrega. Dada a assimetria de poder de barganha desse acordo rescisório, a literatura prevê que sob essa relação bilateral desigual tende a prevalecer o oportunismo (NORTH, 1981) e, assim, o aumento do custo de transação contratual pelo incentivo ao contencioso judicial, sob o signo de risco moral pela "coação ou assédio moral". Para que o impacto de redução dos custos rescisórios signifique estímulo à contratação de permanentes em vez de temporários, seria necessário mitigar a assimetria da relação bilateral pela substituição do acordo individual pelo acordo coletivo, na forma de contrato coletivo de trabalho celebrado anualmente entre o sindicato e a empresa, como se dá, por exemplo, na definição de regras de reajuste anual de salários e PLR. No âmbito do acordo coletivo de trabalho, eventuais contenciosos só seriam possíveis pelo dissídio coletivo, que em si possui elevados custos de transação.

Segundo Campos, o reforço dos contratos individuais de trabalho pela reforma, principalmente os temporários, os intermitentes e os terceirizados contraria diversos pontos dos contratos individuais que sempre caracterizaram a história do trabalho assalariado do país. Cita, como exemplo, a extensão

das modalidades de contrato de trabalho terceirizado (para atividades-fim), com o provável impacto de "perdas salariais relevantes" para aqueles que migrarem para a condição de terceirizado comparados àqueles contratados de forma direta. (CAMPOS, 2017, p. 14-15) Segundo o autor, sob a justificativa de reduzir a rotatividade e aumentar a produtividade do trabalho, a ênfase atribuída aos contratos atípicos de trabalho vai na prática resultar em vínculos de trabalho de curta duração (tempo parcial) ou de duração imprevista (temporário, intermitente e hipersuficiente), o que não deve contribuir para "a fixação dos empregados em seus postos de trabalho, com impactos negativos sobre a produtividade laboral". (CAMPOS, 2017, p. 23) Por outro lado, sob a justificativa de valorizar a representação coletiva dos empregados e a contratação coletiva do trabalho, a ênfase atribuída a esses contratos atípicos de trabalho "[aponta] não só para a fragmentação dos coletivos de trabalhadores (que passam a contar com situações jurídicas e laborais muito distintas entre si), mas também para a sua fragilização". (CAMPOS, 2017, p. 24)

Em suma, a literatura teórica e os resultados da literatura empírica sugerem que a grande ampliação de formas de contratação flexíveis e de demissão contidas na reforma brasileira tem o risco de aumento da precarização do trabalho no país, ainda mais num mercado de trabalho com tradição de forte participação do trabalho precário, inclusive pela informalidade e terceirização. Nesse sentido, o impacto negativo sobre a renda do trabalho na base da hierarquia salarial tende a resultar no aumento da desigualdade.

O segundo parâmetro da métrica da desigualdade se refere a mudanças de regras das formas de representação/negociação coletiva que fragilizem o poder de barganha dos sindicatos e os canais de negociação, o que pode, eventualmente, contribuir para o aumento da desigualdade. A reforma amplia significativamente a possibilidade de negociação coletiva entre sindicatos e empresas ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores. No entanto, essa ampliação se dá às custas da prevalência dos termos negociados sobre as regras da legislação laboral, abrangendo diversos aspectos sobre a duração de jornada e remuneração do trabalho. Abre-se, por exemplo, a possibilidade de negociar formas de remuneração distintas da usual da CLT pela unidade de tempo. Com a nova legislação, a remuneração pode ser calculada por meio de unidade de produto ou tarefa, o que quebra uma conquista histórica do mundo do trabalho de remuneração por tempo laboral.

Se por um lado as novas regras a princípio estimulam a negociação e contratação coletivas, por outro lado seus efeitos para a equidade dependem da força de negociação dos sindicatos e das formas diretas de representação nos locais de trabalho. Em geral, a força da legislação regula e equilibra a relação bilateral assimétrica de forças. A prevalência do acordado sobre o legislado pressupõe uma forte representação trabalhista que prescinde da força da lei. A reforma retoricamente garante o fortalecimento da representação dos trabalhadores pela introdução de duas regras aparentemente positivas: a eliminação da contribuição sindical obrigatória e a representação de empregados nos locais de trabalho. No entanto, o fim do "imposto sindical" veio sem a proposição de outra fonte alternativa de custeio dos sindicatos, como a "contribuição negocial", há anos defendida pelos segmentos mais avançados politicamente do sindicalismo. O não estabelecimento de uma alternativa de financiamento sindical e de um período de transição para implementação da nova regra tende, evidentemente, à fragilização dos sindicatos e de seu poder de barganha negocial. Adicionalmente, a reforma não muda a estrutura corporativista da unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos de trabalhadores no território, no setor econômico e na categoria profissional, que é uma matéria constitucional. (Constituição Federal 1988, art. 8º, inciso II) Como afirma Campos (2017, p. 19), é óbvio que essa é uma limitação relevante da reforma para a superação das debilidades da representação sindical bem evidenciadas no Brasil.

Uma segunda mudança da reforma é a representação de empregados nos locais de trabalho com fins de reivindicação, solução de conflitos, aprimoramento da relação empregado-empregador e fiscalização. Tratando-se de uma regulamentação constitucional (Constituição Federal 1988, art. 11), essa representação é restrita aos trabalhadores de empresas de mais de duzentos empregados que representam, respectivamente, 44,4% dos empregados registrados e 0,6% do universo de empresas formalizadas no país. (CAMPOS, 2017, p. 22) A natureza dessa representação instituída pela reforma trabalhista é de autonomia em relação ao empregador e aos sindicatos de representação das categorias profissionais dos empregados vinculados à empresa.

O posicionamento adotado pela Convenção nº 135 da OIT[34] é pela admissão do sistema dual de representação nos locais de trabalho, apenas com a

34 De 1971, aprovada no Brasil via Decreto Legislativo nº 86/1989, ratificada em maio/1990,

ressalva de que as representações internas não poderão praticar as atividades que a legislação nacional atribuir como prerrogativa exclusiva dos sindicatos, como prevê a Constituição Federal a todas as matérias consideradas "externas" ao local de trabalho. Apesar de admitir essa representação dual nos locais de trabalho, com "representantes sindicais" (nomeados ou eleitos por sindicatos) e "representantes eleitos" (livremente pelos trabalhadores da empresa), a diretriz da Convenção nº 135 é de que as comissões locais só podem desenvolver funções que não sejam prerrogativas exclusivas dos sindicatos.

Do ponto de vista da força de representação dos trabalhadores, duas questões se colocam. A primeira é se a autonomia das comissões em relação aos sindicatos não significa mais um passo para a fragilização de representação sindical. Uma vez que a reforma não modernizou a legislação corporativista de representação unitária, exclusiva e uni-profissional e extinguiu sua fonte de financiamento compulsório, é possível que a representação local esteja mais exposta ao poder de captura da empresa do que de captura da burocracia sindical. Um mecanismo que garantisse autonomia em relação aos sindicatos, mas também compromisso coletivo seria a instituição das comissões locais pelo acordo coletivo anual de trabalho, que obrigatoriamente inclui a presença da representação sindical, de tal forma a não descolar a representação local da representação sindical. A segunda é a pouca abrangência das comissões locais, restritas aos empregados de grandes empresas, em que a representação sindical é mais presente e efetiva. A faculdade de extensão das comissões locais para empresas de menor porte combinada a seu vínculo ao acordo coletivo anual de fato seria um passo para a não regressividade da reforma na representação política dos trabalhadores.

As mudanças do sistema protetivo dos trabalhadores pela reforma – novas regras de remuneração do FGTS, extensão do PSE e gestão compartilhada do SINE – não significam menor proteção do emprego e da renda do trabalhador e, portanto, não tendem a impactar a desigualdade.

Por fim, as mudanças da reforma relacionadas ao controle estatal sobre as condições e conflitos laborais também podem afetar diretamente ou indiretamente a desigualdade. No caso da inspeção do trabalho, a majoração dos

com promulgação do Decreto nº 131/1991 e vigência nacional em maio de 1991.

valores das multas aplicadas pelo não registro dos empregados fortalece o combate à informalidade e precarização do trabalho, especialmente as formas de trabalho escravo, contribuindo, portanto, para a redução da desigualdade da distribuição salarial. O mesmo não se pode dizer das mudanças atinentes à Justiça do Trabalho. As restrições e empecilhos para a aprovação de súmulas judiciais do trabalho seguem o "princípio da intervenção mínima nos resultados das negociações coletivas". Além disso, a justiça gratuita é limitada a empregados que tenham salários iguais ou menores que 40% do limite dos benefícios do RGPS. Ainda assim, existe previsão de elevados ônus para os empregados litigantes perdedores de ações trabalhistas: pagamento dos honorários periciais pelas partes sucumbentes, mesmo que sejam empregados litigando com justiça gratuita; multas por litigância de má-fé para ambas as partes, bem como a restrição à desistência pelos reclamantes (empregados).[35] Pela antiga CLT não havia custo para o empregado que ajuizava a ação, bem como não era previsto o pagamento de honorários de sucumbência no caso de julgamento desfavorável ao empregado.[36]

A redução do controle regulatório estatal pode eventualmente contribuir para a eficiência pela desregulamentação e diminuição da tutela do Estado, mas pode também abrir brechas para o aumento da precarização se não houver mitigação da assimetria de forças na relação bilateral empregado-empregador pelo fortalecimento da representação interna dos trabalhadores (comissões locais) e externa (sindicatos). Ademais, os elevados custos das ações judiciais impostos aos litigantes-litigados em igualdade de condições para poderes econômicos inteiramente desiguais, na prática, fecham o canal judicial para a solução de conflitos laborais para os assalariados de baixa renda. A reforma, portanto, pode afetar a desigualdade pelo seu impacto sobre as condições e rendimentos do trabalho na base da pirâmide salarial.

Métrica da democracia econômica

Condições desiguais de oportunidades e de acesso ao mercado de trabalho ferem a democracia econômica. O direito ao trabalho deve conciliar com a

35 Além da reconfiguração da revelia dos reclamados (empregadores).

36 Art. 791 da CLT até a vigência da Lei nº 13.467/2017.

liberdade de escolha individual em frente às demandas dos empregadores entre alternativas compatíveis a expectativas e qualificações profissionais.

O parâmetro do contrato de trabalho faz um escrutínio do equilíbrio equidade-eficiência do mercado de trabalho, replicando nos demais parâmetros: o parâmetro da representação/negociação coletiva dos trabalhadores faz o escrutínio da reforma entre a flexibilização e precarização pela mitigação da desigualdade do poder de barganha no mercado de trabalho; o parâmetro do sistema protetivo escrutiniza se as mudanças protetivas dos contratos de trabalho conseguem balancear direito ao trabalho digno e liberdade de escolha, estando sob escrutínio a rigidez das regras protetivas versus flexibilização dos novos contratos de trabalho, balanceando custos transacionais (com impacto negativo potencial sobre o emprego e o salário) e precarização (comprometendo o direito ao trabalho digno); e o parâmetro do controle estatal sobre as condições e conflitos laborais escrutiniza se as mudanças da mediação estatal do conflito laboral reduzem a efetividade do legislado sem contrapartida de aumento do poder de representação coletiva nas negociações bilaterais empregado-empregador.

Contratos com jornada parcial de trabalho e férias de trinta dias, com possibilidade de sua conversão parcial em pecúnia

A jornada por tempo parcial de trabalho é uma flexibilização da CLT reconhecida pela Convenção nº 175/1994 da OIT e adotada de forma generalizada nos mercados de trabalho dos países ricos. Enquadra-se no âmbito de soluções de comum acordo entre empregado-empregador e do direito de escolha no mercado de trabalho. A possibilidade de conversão parcial das férias é igual à regra do regime de trabalho completo, e não fere o princípio da isonomia de tratamento. No entanto, a supressão do princípio da proporcionalidade da remuneração equivalente ao do trabalho completo (BRASIL, 1943, art. 58A, alínea a) fere a Convenção nº 175 e abre brecha para a sub-remuneração de postos de trabalho equivalente em regimes de trabalho diferentes (integral e parcial), ainda mais que a reforma suprime a condicionalidade de acordo coletivo de trabalho para sua implementação no âmbito da empresa (BRASIL, 1943, art. 58A, alínea *b*), bastando acordo individual, o que fragiliza ainda mais a desigualdade do poder de barganha, condição básica da democracia econômica.

Contratos temporários, com limites de duração de 120 dias renováveis e possibilidade de utilização de jornada parcial

O contrato caracterizado por curta duração, prazo indefinido e possibilidade de jornada parcial é controverso na literatura e aceito com restrições pelas convenções da OIT. Para os "liberalistas", contratos temporários flexibilizam o funcionamento do mercado de trabalho, favorecendo o pareamento ("*matching*") eficiente entre oferta e demanda, o que pode resultar em aumento da procura por trabalho e redução do desemprego e da informalidade. Para os "institucionalistas", a combinação entre curta duração, indefinição temporal e jornada parcial significa precarização do contrato de trabalho com a substituição do emprego permanente pelo temporário, o que tende à fragmentação e segmentação do mercado de trabalho. Como ficou evidenciado, os resultados dos estudos empíricos são inconclusivos. A implementação dessa nova forma de contrato laboral e a jurisprudência a ser criada vão dizer até que ponto o equilíbrio entre equidade (redução do desemprego e da informalidade) e eficiência-eficácia (aumento da ocupação e da produtividade) vai prevalecer, favorecendo a democracia econômica, ou se a precarização (substituição do emprego permanente pelo temporário criando vínculos de trabalho de curta duração ou de duração imprevista) vai prevalecer, afetando o direito ao trabalho sem liberdade de escolha da democracia econômica. Uma estrutura de governança da sociedade civil para acompanhamento de sua implementação, em interação com o MPT e TST, criaria uma instância cidadã de acompanhamento e ajustes sob a dupla ótica do equilíbrio equidade-eficiência.

Contratos de trabalho remoto (teletrabalho)

Considerado pela OIT trabalho em residência ou a distância, essa modalidade contratual vem se generalizando nos países ricos pela difusão das tecnologias de informação. A Convenção nº 158 da OIT, ratificada pelo Brasil, condiciona sua prática ao princípio da isonomia remuneratória e de condições laborais e protetivas. A sua regulamentação infralegal sob uma governança com "auditagem externa" estaria dentro das premissas da democracia econômica.

Contratos de trabalho intermitente

Trabalho subordinado, mas de realização descontínua. Os períodos de inatividade são considerados tempos à disposição das empresas, porém não remunerados. Essa modalidade de contrato de trabalho não era prevista pela CLT e fere as convenções da OIT de trabalho digno,[37] apesar de modelos similares serem adotados em alguns países ricos, como os Estados Unidos. Ao vincular o tempo remunerado do contratado às contingências de necessidades da empresa, em função de suas atividades produtivas, essa modalidade contratual não garante a remuneração mínima de subsistência do empregado (e sua família), cujas necessidades mínimas são um piso de reprodução, sem margem para a queda. Uma vez que o empregado sob contrato intermitente está à disposição da empresa, perde sua flexibilidade laboral para buscar outros vínculos de remuneração complementar concomitante à vigência do contrato em curso (intermitente). Do ponto de vista da CLT, o período de inatividade não remunerado à disposição da empresa não atende às regras do contrato de trabalho referentes à transferência dos riscos da atividade para o empregado e ao princípio remuneratório de disponibilidade laboral. (BRASIL, 1943, art. 2º, 4º) Portanto, essa modalidade de contrato de trabalho está distante do que poderia ser considerado um patamar mínimo de igualdade de oportunidades dos assalariados no mercado de trabalho, ferindo os princípios da democracia econômica.

Contratos de trabalho terceirizado

A possibilidade de realização do trabalho de uma atividade-fim de uma empresa (contratante) por um trabalhador com contrato de trabalho com outra empresa (contratada) pode ferir o princípio da isonomia de tratamento das condições de trabalho e remuneração consagrada nas convenções da OIT. Sob as novas regras da reforma, isso pode ocorrer se a função laboral a ser executada pelo trabalhador terceirizado for equivalente ao do trabalhador permanente da contratante no mesmo local de trabalho, porém, com direitos remuneratórios e protetivos desiguais. Na perspectiva da flexibilização

37 Especialmente a Convecção nº 117.

contratual sob o princípio da democracia econômica, seria necessária a exigência de acordo coletivo para permissão do trabalho terceirizado na atividade-fim, condicionada ao tratamento isonômico entre terceirizado e permanente. Para isso, seria necessário que o terceirizado e o permanente pertencessem à mesma categoria profissional sob a mesma base sindical.

Contratos de trabalho hipersuficiente

Possibilita contratos laborais com a prevalência da negociação individual sobre a legislação[38] e arbitragem privada para a resolução de conflitos. As pré-condições (qualificação de nível superior e remuneração maior do que o dobro do limite superior dos benefícios do RGPS) supõem poder de barganha do empregado suficiente para a fixação das cláusulas contratuais equilibradas entre empregado-empregador, como sugere a própria definição de contrato "hipersuficiente". Portanto, essa modalidade contratual introduz um contraponto à premissa da CLT até a reforma de que os empregados são hipossuficientes na relação de trabalho, ou seja, não estão em pé de igualdade no contrato de trabalho com o empregador. A premissa de "livre escolha" supõe que a condição "nível superior" estabeleça uma especificidade do "ativo" trabalho que lhe proporcione poder de barganha suficiente para um contrato verdadeiramente acordado. Se a oferta de trabalho desse nível de qualificação for ampla o suficiente para não lhe conferir especificidade de não substituição, como é o caso dos mercados de trabalho do século XXI, a premissa de hipersuficiente não é válida. Ou seja, tratando-se de uma qualificação laboral disponível no mercado, sua modalidade contratual deve ser semelhante às demais. Na ausência de negociação coletiva, significa "contrato de adesão", de acordo com a política da empresa sem que o empregado individual tenha qualquer poder de interferência. Nesse sentido, fere a Convenção nº 98/1952 da OIT, que trata do direito de sindicalização e de negociação coletiva, homologada pelo Brasil em 1953. Por sua vez, a instituição de câmara arbitral se justificaria apenas ao nível de altos executivos do topo da hierarquia salarial, muito distante de um simples assalariado de nível

---

38 O acordo entre as partes é equiparado ao acordo coletivo nos assuntos previstos no art. 611-A da CLT. (BRASIL, 1943)

superior, para o qual a justiça do trabalho continua a ser o canal de menor custo transacional para contenciosos trabalhistas. Assim, a supressão da mediação estatal no conflito laboral reduz a efetividade do legislado sem a contrapartida de aumento do poder de representação coletiva nas negociações bilaterais empregado-empregador.

Rescisão contratual por comum acordo

Essa nova modalidade de rescisão inclui o pagamento pela metade do aviso prévio e da multa do FGTS, com acesso ao FGTS, limitado a 80% dos recursos depositados na vigência do contrato, sem direito ao seguro-desemprego. A justificativa é que a nova regra desestimule "acordo de saída", que acontece quando o empregado, já não tendo interesse em manter o emprego, mas sem querer perder direitos, procura o empregador e tenta negociar a sua demissão, ou seja, pede para ser demitido. Do ponto de vista dos parâmetros da democracia econômica, essa modalidade rescisória pode abrir brecha para a coação do empregador pelo acordo, que efetivamente pode não ser do interesse do empregado. Tratando-se de uma forma de rescisão excepcional, o poder de barganha do empregado estaria protegido se houvesse a necessidade de homologação sindical da rescisão contratual. Ainda que não haja impedimento, a homologação pelo sindicato só ocorrerá se ambas as partes concordarem, o que mantém a assimetria para um acordo equilibrado.

Dispensa da homologação sindical da rescisão contratual

Sem dúvida a nova regra reduz o custo de transação rescisório. A exceção deveria ser a "rescisão por comum acordo", pelas razões de assimetria do poder de barganha.

Métrica do Estado social

A dimensão do Estado social da reforma trabalhista está mais diretamente ligada ao sistema protetivo do emprego e da renda pós-emprego.

Parâmetros das mudanças das políticas de proteção do emprego e da renda pós-emprego: as três alterações realizadas (remuneração do FGTS, extensão do PSE e gestão compartilhada do SINE) aparentemente são positivas para a democracia econômica, pois fortalecem, respectivamente, as contas individuais protetivas para a atenuação dos efeitos do desemprego, a proteção e preservação do emprego nas fases de retração econômica pela redução das flutuações da ocupação e a democratização de gestão do SINE, sem impactos estrutural sobre o Estado fiscal.

Métrica das instituições políticas inclusivas

O grau de convergência da reforma trabalhista às instituições inclusivas é analisado a partir de dois parâmetros relacionados à coordenação e governança na aprovação e implementação da reforma: a coordenação política que viabilizou a aprovação da reforma trabalhista; e a capacidade de governança para a implementação da reforma.

Coordenação política da reforma trabalhista

O processo de condução da reforma, como é notório, não se deu pelo equacionamento do conflito de interesses, deu-se sem a busca de legitimidade junto aos grupos de interesse, especialmente a representação sindical, e junto às instituições de Estado mediadoras do conflito, em especial a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho. Portanto, as falhas de representatividade do Congresso Nacional não foram mitigadas pela inclusão de instituições da sociedade civil diretamente ligadas no conflito e nem mediadas por instituições de interesses difusos, como as universidades e instituições para-governamentais e não governamentais, que têm uma longa tradição de estudos relacionados ao mercado trabalho no Brasil. Na verdade, o Congresso Nacional conduziu a reforma a toque de caixa, sem construção de legitimidade junto à sociedade civil. Como vimos nas métricas da desigualdade e da democracia econômica, as soluções dadas pela reforma à disfuncionalidade do mercado de trabalho brasileiro careceram de equilíbrio entre justiça social e eficiência sem quebra de contratos e direitos. O papel de uma consolidação modernizante da CLT, como urge, pela reforma trabalhista, não

se materializou. As três leis que consubstanciaram a reforma estão longe de cumprir esse papel consolidador, contribuindo, possivelmente, mais para o aumento do que para a redução desse custo de transação contratual capital-trabalho. A consolidação garantidora do preceito constitucional de um mercado de trabalho eficaz ancorado em um aparato institucional de relações capital-trabalho socialmente inclusivo necessitaria de ir além do que se alcançou com uma baixa legitimidade das instituições que aprovaram a reforma.

Capacidade de governança da reforma

O processo de implementação da reforma tem sido realizado pelo Poder Executivo federal, envolvendo a Justiça do Trabalho de forma caudatária, sem a presença da sociedade civil na sua estrutura de governança. Em especial, os grupos de interesse difusos não corporativos estão ausentes para garantir escolhas pactuadas da sociedade, especialmente na definição da calibragem para o equilíbrio da balança direitos/equidade-eficiência/eficácia. A governança interna da reforma não tem se orientado pelo engajamento das instituições do Estado social brasileiro para que sua implementação tivesse a perspectiva da justiça social e da garantia de direitos. Uma estrutura de governança inclusiva permitiria uma efetiva mobilização da tecnocracia governamental para uma implantação bem-sucedida, o que reduziria o custo de transação interno da governança.

CONCLUSÕES

A experiência brasileira e, em geral, as experiências dos chamados países "em desenvolvimento", evidenciam que parte significativa das políticas públicas fracassam. Por que as políticas falham? As explicações para o fracasso são buscadas em uma grande diversidade de razões, tendo em vista a complexidade da construção e a implementação das políticas públicas. No âmbito das abordagens da administração pública, as explicações mais frequentes são relacionadas a falhas de coordenação e governança das políticas. Entretanto, este livro buscou evidenciar que as explicações tradicionais de falhas de coordenação e governança são insuficientes. Buscamos o contexto histórico do desenvolvimento do mercado em cada espaço econômico e de suas instituições para entender como o cenário macro institucional pode ser uma força decisiva e desfavorável à implementação das políticas.

Nossa hipótese de investigação foi de que a barreira institucional pode inviabilizar as políticas públicas, mesmo se desenhadas e executadas nos cânones das boas práticas. A estratégia foi primeiro entender as falhas de mercado que motivam as políticas públicas, ou seja, as falhas relacionadas à desigualdade econômica intrínseca ao mercado. Em seguida, buscamos identificar as raízes institucionais do progresso e do atraso socioeconômico. As instituições do Estado (da política) e do mercado (da economia) inclusivas favorecem o progresso, e as instituições extrativas favorecem o atraso.

O passo subsequente foi criar um instrumento metodológico, integrando as teorias escolhidas, para analisar a natureza das políticas públicas de predominância inclusiva ou extrativa. Com isso, criamos uma métrica de análise institucional para discutir criticamente as atuais reformas previdenciária e trabalhista no Brasil.

A reprodução da desigualdade pelo mercado se reflete na desigualdade espacial e na desigualdade social. As políticas públicas são o instrumento do Estado para mitigar, ou eventualmente reverter, essa tendência intrínseca à desigualdade. Usamos as evidências teóricas e históricas da literatura econômica contemporânea para entender a dinâmica da reprodução da desigualdade pelo mercado. No âmbito da economia espacial, a chamada Nova Geografia Econômica (NGE) evidencia que a desigualdade entre espaços econômicos, regiões e países, está na lógica de dinâmica centro-periferia. No âmbito da economia política, o que denominamos de Economia Política da Desigualdade fornece evidências teóricas, as duas "leis do capital", e empíricas contundentes. A desigualdade social é própria da reprodução e acumulação do capital, como mostra a história da distribuição social da renda e da riqueza desde a Revolução Industrial na passagem do século XVIII para o século XIX. A não ser nos períodos dos grandes choques do século XX – duas grandes guerras mundiais e Grande Depressão, a atenuação da concentração da renda e da riqueza só foi possível pela introdução de políticas inclusivas do Estado social e do Estado fiscal nos países ricos. A reversão dessas políticas no final do último século resultou no processo de reconcentração. O século XXI está presenciando o "renascimento" da herança e, assim, a retomada da tendência histórica à desigualdade.

Pela instigante questão "por que as nações fracassam?", a vertente institucionalista contemporânea da teoria do desenvolvimento busca entender a divisão do mundo entre nações ricas e pobres pelas suas trajetórias de dependência institucional no desenvolvimento de seus mercados nacionais. As nações que evoluíram na construção de instituições de mercado inclusivas, baseadas no direito de propriedade privada a todos os cidadãos e garantia de um patamar mínimo de igualdade de oportunidades (justiça social) para competir no mercado – especialmente o provimento de bens públicos, como educação, saúde e seguridade social – conseguiram entrar num círculo virtuoso de prosperidade. Nesse caso, as forças da democracia econômica

(liberdade econômica e justiça social) e da democracia política (liberdades políticas e direitos iguais perante a lei) interagem, criando um processo de retroalimentação do progresso econômico e social. Num outro extremo, as nações que por circunstâncias históricas ficaram presas na armadilha de instituições extrativas exacerbaram o conflito distributivo – inclusive pela imposição de alguma forma de trabalho forçado – pelo uso do autoritarismo e da garantia restritiva do direito de propriedade privada. Criaram, assim, um círculo vicioso de instituições econômicas e políticas de baixo crescimento econômico e elevada concentração da renda e da riqueza. Ou seja, foram cristalizadas instituições do atraso de tal forma que as políticas do Estado são extrativistas do trabalho e dos direitos da maioria da população.

A partir desse esforço de síntese dessa literatura, o desafio foi construir um arcabouço metodológico para estabelecer pontes entre teorias aparentemente excludentes para explicar a pobreza ou riqueza das nações e dos indivíduos. Na verdade, nosso estudo indicou que essas teorias não são excludentes e sim complementares. A tendência intrínseca à desigualdade espacial e social pode ser atenuada e, sob circunstâncias históricas, até temporariamente revertida, dependendo da construção institucional das nações. Se o Estado for capaz de prover condições mínimas de igualdade de oportunidades para seus cidadãos, as forças de convergência (crescimentos econômico e demográfico reforçados pelas políticas inclusivas do Estado de bem-estar social) se contrapõem à desigualdade. Ou seja, as políticas públicas emanadas do Estado social e do Estado fiscal são instituições econômicas inclusivas pró-desenvolvimento, que pressionam por mais democracia e ruptura com o autoritarismo. Por outro lado, políticas do Estado autoritário, que perpetuam o atraso, expropriam renda, riqueza e direitos dos cidadãos, são, portanto, de natureza extrativa, na direção contrária do Estado social-fiscal. A estratégia integradora dessas diferentes tradições da pesquisa econômica nos permitiu construir "métricas institucionais" para analisar políticas públicas brasileiras de lastro constitucional, que atualmente passam por um processo de reforma. Em tese, essas políticas podem ter características inclusivas ou extrativas. De posse dessas métricas, analisamos as políticas reformistas por um conjunto de parâmetros. Definimos cinco métricas analíticas: do Estado fiscal, da desigualdade, da democracia econômica, do Estado social e das instituições políticas inclusivas. A reforma previdenciária e a reforma

trabalhista foram, assim, submetidas aos escrutínios fornecidos pelos parâmetros de cada métrica.

A bandeira das reformas do Estado social tem sido muito mais empunhada pelas forças políticas do liberalismo econômico do que pelas forças favoráveis à regulação do mercado pelo Estado. Mesmo nos países periféricos, com Estado social mais frágil e por vezes inexistente, a tônica tem sido a mesma. Por trás do que frequentemente vira um cabo de guerra entre os "favoráveis" às reformas (os liberais) e os "contrários" (os estatizantes), está o conflito distributivo, muito claramente evidenciado pela literatura revisitada da Economia Política da Desigualdade e da Nova Economia Institucional do Desenvolvimento. De um lado, as forças estatizantes não querem perder as conquistas sociais duramente alcançadas ao longo do processo histórico de disputas sobre a distribuição do "bolo". De outro lado, as forças do liberalismo querem fazer correções do tamanho do Estado social. Isso porque o crescimento do Estado social significou não só avanços no processo de redistribuição da renda, mas criou também disfuncionalidade para o mercado. O tamanho crescente do Estado tendeu a ficar incompatível com a capacidade de produção de riquezas do país, ou seja, a perda estrutural de dinamismo da economia impõe ajustes do Estado social, ajustes esses que têm ganhado forças no século XXI. É compreensível que os liberais reformistas vocalizem a disfuncionalidade e não o conflito distributivo, uma vez que a narrativa da disfuncionalidade afeta a eficiência alocativa e produtiva do mercado e, assim, o desempenho da economia (emprego e renda). Também é compreensível que os estatizantes vocalizem o conflito distributivo e não a disfuncionalidade, uma vez que essa narrativa enfatiza as perdas relativas na fatia do "bolo" daqueles socialmente mais vulneráveis.

O esforço deste livro foi ir além dessas narrativas, buscando dimensionar na balança das reformas o peso da disfuncionalidade e o peso do impacto redistributivo e de igualdade de oportunidades. Ainda que o cientista social não seja um técnico neutro isento de ideologia, acreditamos ser possível o rigor científico por meio do uso de instrumentos analíticos consistentes, previamente escolhidos. Nossas escolhas metodológicas se basearam em teorias contemporâneas consolidadas e amplamente reconhecidas, o que pelo menos indica que possuem consistência interna para contribuir no entendimento dos meandros das reformas em curso.

Por fim, a função mediadora desse conflito de interesses pelo Estado depende de sua capacidade de coordenação política para equilibrar os dois pesos na balança das reformas. Como se sabe, as instituições tradicionais dos poderes constituídos no Brasil – Executivo, Legislativo e Judiciário – têm enfrentado perda de legitimidade perante a sociedade. Por essa razão, seria necessário trazer as forças representativas dos interesses difusos da sociedade civil para fortalecer a capacidade de coordenação das reformas e garantir uma coordenação comprometida com o equilíbrio entre equidade (justiça social) e eficiência (funcionalidade do mercado). O problema é que as estruturas de governança executoras das reformas espelham a coordenação de fato existente, e não a coordenação constituída pelas forças vivas da nação.

Como vimos, a coordenação das reformas previdenciária e trabalhista está restrita ao Executivo e Legislativo, que hoje carecem de legitimidade para representar todos os interesses da sociedade. Assim, a caixa de ressonância do conflito não está refletida na coordenação de fato. Além disso, existe claro viés do Executivo e Legislativo nacional do lado das forças do liberalismo econômico, que, como esperado, vocaliza seus interesses restritos à disfuncionalidade das legislações da previdência e trabalhista. Ainda que a disfuncionalidade seja real, com efeitos graves sobre o déficit público federal e os custos de transação trabalhistas, a análise institucional das reformas mostrou que a balança está desequilibrada em detrimento dos aspectos de equidade, tanto da desigualdade (conflito distributivo) quanto de um dos pilares da democracia econômica (patamar mínimo de igualdade de oportunidades).

Conclusões sobre a Reforma da Previdência Social

Nosso estudo buscou, em primeiro lugar, fazer um diagnóstico da crise previdenciária que ameaça a ruptura da solidariedade intergeracional da grande maioria dos países ricos e intermediários, regidos pelos regimes PAYG, tanto o regime de repartição de benefício definido (RBD) como o regime de contribuição definida não financeira (CDN). A dinâmica econômico-demográfica está por trás dessa ameaça. Pela equação do equilíbrio previdenciário, ficou simples a visualização dessa dinâmica da crise. Atualmente a equação está desequilibrada duplamente, pelo lado financeiro e pelo lado atuarial. De um lado da equação, a razão de dependência previdenciária é crescente no

longo prazo, significando que a taxa de crescimento dos beneficiários idosos é maior do que a taxa de crescimento da população ativa ocupada contribuinte. De outro lado da equação, a razão de sustentabilidade é constante ou decrescente, significando que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho e da tributação previdenciária não é suficiente para sustentar a evolução do valor médio das aposentadorias. Mesmo nos casos em que a taxa de sustentabilidade é crescente, em que o valor médio das aposentadorias cresce menos do que o produto produtividade-tributação, essa taxa de crescimento da razão de sustentabilidade é menor do que a taxa de crescimento da razão de dependência, criando um déficit estrutural financeiro e atuarial.

A crise previdenciária brasileira é semelhante às crises dos países que se encontram na situação mais crítica de desequilíbrio da equação, em que a razão de dependência é crescente e a razão de sustentabilidade decrescente. Os prognósticos são ainda mais preocupantes. Isso porque o Brasil ainda está se beneficiando do bônus demográfico, enquanto os países ricos com estrutura de desequilíbrio semelhante já terminaram sua transição para uma pirâmide etária envelhecida. Ou seja, o crescimento da razão de dependência demográfica é estruturalmente mais lento no Brasil do que nos países ricos. No entanto, existe um descasamento no Brasil entre razão de dependência demográfica e razão de dependência previdenciária. A segunda está crescendo mais rapidamente do que a primeira em função das aposentadorias precoces, pela modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) do RGPS.

Além do atenuador que os países ricos vêm se utilizando para conter esse desequilíbrio, pelo aumento da idade mínima e pela adequação dos benefícios ao desempenho da economia, o Brasil tem dois atenuadores adicionais para eliminar o descasamento das razões de dependência. O primeiro está ao “alcance da mão”, ou seja, eliminar o privilégio das aposentadorias precoces que só beneficiam os assalariados do topo da hierarquia salarial do setor privado. O segundo é bem mais complexo, mas pode ter consequências duradouras para a economia do país: uma política sistemática e multifacetada de redução da informalidade do trabalho e das empresas reduziria significativamente a evolução da razão de dependência previdenciária, podendo inclusive revertê-la por um período considerável.

O escrutínio da EC nº 103/2019 mostra problemas graves sob a perspectiva da métricas institucionais, ainda que apresente acertos relevantes, especialmente a extinção das aposentadorias precoces. Essa extinção atende aos princípios da democracia econômica e pode contribuir para a redução da desigualdade.

O primeiro problema da reforma previdenciária é seu descasamento com a reforma tributária. Como é conhecido, o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo, penaliza os mais pobres. Poucos países com níveis de desenvolvimento similares possuem um sistema tão regressivo. Nesse sentido, existe uma incongruência das políticas de lastro constitucional do Estado social brasileiro com a ausência do Estado fiscal, baseado na progressividade tributária. A construção do Estado fiscal é fundamental para financiar a transição inerente a qualquer reforma previdenciária, de forma a impedir que os custos dos ajustes da transição fiquem, mais uma vez, com os pobres. A reforma mantém o sistema tributário regressivo, o que fere a "métrica do Estado fiscal", como ficou evidenciado nos capítulos 5 e 6.

O escrutínio da EC nº 103/2019 pela "métrica da desigualdade" também é problemático. Os critérios para o cálculo agregado do valor médio inicial do benefício e a sua forma de indexação não são satisfatórios do ponto de vista da desigualdade. Especificamente, a regra de cálculo (60% + 2 p.p.), contribui para o aumento da desigualdade, por tratar assalariados com condições desiguais de inserção no mercado de trabalho pelas mesmas regras de benefícios na fase de inatividade. O ponto muito positivo da EC para conter a desigualdade é a manutenção do salário-mínimo nacional como piso previdenciário.

A regra de idade mínima, por sua vez, pode afetar diretamente a desigualdade pelo seu atrelamento com tempo mínimo de contribuição. Para os segurados dos estratos mais pobres, o piso de 15/20 anos tem o mesmo problema que a regra de cálculo do benefício: trata com as mesmas regras os assalariados segurados em condições desiguais de inserção no mercado de trabalho.

Iniquidades graves foram evitadas pela EC nº 103/2019 no âmbito dessa métrica referente à proposta original do governo (PEC nº 06/2019) de desvinculação do valor do benefício do BPC/LOAS do piso previdenciário estabelecido pelo salário-mínimo nacional, e o aumento da idade mínima de aposentadoria não contributiva de 65 anos para 70 anos. Se aprovada, essa

mudança ampliaria ainda mais o fosso social entre os miseráveis egressos da informalidade e os assalariados formais, especialmente aqueles dos estratos superiores.

Pela "métrica da democracia econômica", a EC nº 103/2019 é omissa por não usar a reforma como uma oportunidade de minimizar a grave questão da falta de democracia econômica do mercado de trabalho brasileiro. Ela exclui o conta-própria e o assalariado informal do escopo da reforma previdenciária. Se a EC incluísse esse grupo de trabalhadores informais na reforma, incentivaria a inserção desse contingente da força de trabalho no mercado de trabalho formal e reduziria sua dependência da assistência social. Nesse sentido, a calibragem do MEI e o estímulo à formalização das empresas, considerando os pontos de atenção destacados pelos estudos empíricos, deveriam ser realizados sob o princípio da progressividade, como evidenciado na sistemática de tributação previdenciária proposta no capítulo 6.

Considerando o conjunto de parâmetros dessa métrica referente ao liberalismo econômico, o direito de escolha individual entre o consumo presente e o consumo futuro deve estar incluído nos regimes públicos de aposentadoria, ainda que subordinado às regras gerais do pacto intergeracional. A EC nº 103/2019 não prevê a extensão da previdência complementar, instituída em 2012 para o funcionalismo público federal (RPPS), para os trabalhadores do setor privado do RGPS. Deixa, assim, essa vasta população de assalariados ativos ao sabor das ofertas de investimento previdenciário do mercado financeiro. Do ponto de vista da democracia econômica, a instituição do regimento previdenciário complementar no âmbito do RGPS seria uma efetiva criação de uma instituição econômica inclusiva, viabilizando aos 90% de assalariados ativos formais das classes de rendimento abaixo do decil mais rico acesso a uma complementação do benefício previdenciário pelo estímulo à sua poupança individual.

Por fim, uma questão grave da EC nº 103/2019 é excluir os regimes dos servidores públicos estaduais e municipais (RPPS) da reforma constitucional federal, deixando uma "bomba relógio" para soluções fragmentadas das constituições estaduais e legislações municipais. Com isso, a EC não enfrenta o principal problema atuarial dos regimes RPPS do setor público brasileiro. O problema atuarial do RPPS federal foi equacionado antes da PEC, desde 2012, restando apenas as regras de transição para equacionar o seu problema

financeiro presente na EC nº 103. O cerne da crise financeira dos estados da federação é o desequilíbrio previdenciário. A reforma dos RPPS estaduais junto com a reforma tributária deveria ser a base de um novo pacto federativo.[1]

Conclusões sobre a Reforma Trabalhista

Da mesma forma que a reforma previdenciária, nosso estudo buscou fazer um diagnóstico da estrutura institucional do mercado de trabalho. A literatura é convergente no reconhecimento do papel fundamental das instituições responsáveis pela regulação das relações capital e trabalho sobre o funcionamento do mercado de trabalho. No entanto, a convergência termina nesse reconhecimento: o papel benigno ou maligno da regulação para equacionar o conflito entre eficiência/eficácia e equidade/justiça social do mercado de trabalho é objeto de grande controvérsia entre os especialistas no mundo. Ou seja, não existe nenhuma verdade absoluta sobre esse tema depois de décadas de pesquisas sociais e, particularmente, econômicas. As evidências empíricas sobre os efeitos da regulamentação do conflito sobre a equidade e eficiência do mercado de trabalho são fundamentalmente inconc,0lusivas.

A literatura baseia as razões para a existência da estrutura institucional no mercado de trabalho em quatro fatores: 1. informação imperfeita do mercado de trabalho; 2. poder de mercado desigual entre empregados e empregadores; 3. discriminação social das convenções estabelecidas; e 4. inadequação do mercado para prover proteção para os riscos laborais (pelo fato de ser imperfeito e refletir poder de mercado desigual). No entanto, a literatura é divergente na abordagem dos efeitos das instituições do mercado de trabalho sobre a democracia econômica, ou seja, sobre o equacionamento do conflito social entre equidade e eficiência.

A análise institucional da Reforma Trabalhista tem como referência a Lei nº 13.467/2017 e, subsidiariamente, a Lei nº 13.429/2017 (a "lei da terceirização") e a Lei nº 13.446/2017 (a "lei do FGTS"). Como já salientamos, mesmo que a reforma seja parcial e fragmentada, sem representar uma mudança

1 O fato de ser estabelecido um prazo máximo de dois anos (da entrada em vigor da EC) para a instituição do regime de previdência complementar nos RPPS dos entes subnacionais (Art. 9º § 6º) abre uma possibilidade de evitar esse risco sistêmico estrutural.

estrutural, constitui, sem dúvida, a maior alteração da CLT desde a sua criação pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943.

As principais alterações da CLT, pelas três leis em vigor desde 2017, contemplam as quatros dimensões da estrutura institucional trabalhista do país: 1. novas possibilidades de contratação do trabalho; 2. novos mecanismos de representação, negociação e contratação coletiva; 3. mudanças de regras do sistema de proteção ao trabalhador; 4. alterações do aparato de controle estatal das condições de trabalho e do sistema de controle e mediação dos conflitos laborais no âmbito das estâncias normativas e recursais do Poder Judiciário.

Pelas métricas da desigualdade e da democracia econômica, as soluções dadas pela reforma à disfuncionalidade do mercado de trabalho brasileiro careceram de equilíbrio entre justiça social e eficiência (sem quebra de contratos e direitos). O papel de uma consolidação modernizante da CLT, como urge, não se materializou pela reforma trabalhista. As três leis que consubstanciaram a reforma estão longe de cumprir esse papel consolidador, contribuindo, possivelmente, mais para o aumento do que para a redução desse custo de transação contratual capital-trabalho. A consolidação garantidora do preceito constitucional de um mercado de trabalho eficaz ancorado em um aparato institucional de relações capital-trabalho socialmente inclusivo necessitaria ir além do que se alcançou com uma baixa legitimidade das instituições que aprovaram a reforma.

Vários aspectos da reforma trabalhista afetam a métrica da desigualdade. Em especial, o parâmetro relacionado a mudanças de regras do contrato de trabalho que ampliam a permissão do contrato temporário e de curta duração. Foram instituídas seis novas modalidades de contrato de trabalho: contratos com jornada parcial de trabalho; contratos temporários, com limites de duração de 120 dias renováveis e possibilidade de utilização de jornada parcial; contratos de trabalho intermitente; contratos de trabalho terceirizado de atividades-fim; contratos de trabalho hipersuficiente, com prevalência da negociação individual e a possibilidade de arbitragem privada dos conflitos; possibilidade de extinção dos contratos de trabalho por meio de acordo entre empregado e empregador. As mudanças tendem a reforçar a natureza individual do contrato de trabalho na legislação brasileira, ainda que a retórica da reforma diga o contrário, que supostamente favoreceria os contratos coletivos.

A literatura teórica e os resultados da literatura empírica sugerem que a grande ampliação de formas de contratação flexíveis e de demissão contidas na reforma brasileira têm o risco de aumentar a precarização do trabalho no país. Esse risco aumenta ainda mais pela característica do mercado de trabalho brasileiro, com tradição de forte participação do trabalho precário, inclusive pela informalidade e terceirização. Nesse sentido, o impacto negativo sobre a renda do trabalho na base da hierarquia salarial tende a resultar no aumento da desigualdade.

Um parâmetro da métrica da desigualdade se refere a mudanças de regras das formas de representação/negociação coletiva que fragilizam o poder de barganha dos sindicatos e os canais de negociação. Isso pode, eventualmente, contribuir para o aumento da desigualdade. A reforma amplia significativamente a possibilidade de negociação coletiva entre sindicatos e empresas ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores. No entanto, essa ampliação se dá às custas da prevalência dos termos negociados sobre as regras da legislação laboral, abrangendo diversos aspectos sobre a duração de jornada e remuneração do trabalho. Abre-se, por exemplo, a possibilidade de negociar formas de remuneração distintas da usual da CLT. Com a nova legislação, a remuneração pode ser calculada por meio de unidade de produto ou tarefa, o que quebra uma conquista histórica do mundo do trabalho de remuneração por tempo laboral.

As novas regras do acordado sobre o legislado, a princípio, estimulam a negociação e contratação coletivas. No entanto, seus efeitos para a equidade dependem da força de negociação dos sindicatos e das formas diretas de representação nos locais de trabalho. Em geral, a legislação deve regular e equilibrar a relação bilateral assimétrica de forças. A prevalência do acordado sobre o legislado pressupõe uma forte representação trabalhista que prescinda da força da lei. A reforma retoricamente garante o fortalecimento da representação dos trabalhadores pela introdução de duas regras aparentemente positivas: a eliminação da contribuição sindical obrigatória e a representação de empregados nos locais de trabalho.

O fim do “imposto sindical” veio sem a proposição de outra fonte alternativa de custeio dos sindicatos, como a “contribuição negocial”, há anos defendida por vários segmentos do sindicalismo. O não estabelecimento de uma alternativa de financiamento sindical e de um período de transição

para implementação da nova regra tende, evidentemente, à fragilização dos sindicatos e de seu poder de barganha negocial. Adicionalmente, a reforma não muda a estrutura corporativista da unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos de trabalhadores.

Uma segunda mudança da reforma é a representação de empregados nos locais de trabalho com fins de reivindicação, solução de conflitos, aprimoramento da relação empregado-empregador e fiscalização. A natureza dessa representação instituída pela reforma trabalhista é de autonomia em relação ao empregador e aos sindicatos de representação das categorias profissionais dos empregados vinculados à empresa. O posicionamento adotado pela Convenção nº 135 da OIT é pela admissão do sistema dual de representação nos locais de trabalho, apenas com a ressalva de que as representações internas não poderão praticar as atividades que a legislação nacional atribuir como prerrogativa exclusiva dos sindicatos.

Do ponto de vista da democracia econômica, uma questão relevante é se a autonomia das comissões em relação aos sindicatos não significa em mais um passo para a fragilização de representação sindical. Uma vez que a reforma não modernizou a legislação corporativista de representação unitária, exclusiva e uni-profissional e extinguiu sua fonte de financiamento compulsório, é possível que a representação local esteja mais exposta ao poder de captura da empresa do que ao poder de captura da burocracia sindical. A outra questão é a pouca abrangência das comissões locais, restritas aos empregados de grandes empresas, em que a representação sindical é mais presente e efetiva. A faculdade de extensão das comissões locais para empresas de menor porte, combinada a seu vínculo ao acordo coletivo anual, de fato poderia ser um passo para a não regressividade da reforma na representação política dos trabalhadores.

As restrições e empecilhos para a aprovação de súmulas judiciais do trabalho seguem o "princípio da intervenção mínima nos resultados das negociações coletivas". Por um lado, a redução do controle regulatório estatal pode eventualmente contribuir para a eficiência pela desregulamentação e diminuição da tutela do Estado, favorecendo a democracia econômica. Por outro lado, pode também abrir brechas para o aumento da precarização se não houver mitigação da assimetria de forças na relação bilateral empregado--empregador pelo fortalecimento da representação interna dos trabalhadores

(comissões locais) e externa (sindicatos). Ademais, os elevados custos das ações judiciais impostos aos litigantes-litigados pressupõem a igualdade de condições econômicas. Entretanto, essas condições são inteiramente desiguais na prática, o que fecha o canal judicial para a solução de conflitos laborais para os assalariados de baixa renda. A reforma, portanto, pode também afetar a desigualdade, pelo seu impacto sobre o acesso à justiça.

Pela ótica da métrica da democracia econômica, *os contratos com jornada parcial de trabalho* são uma flexibilização da CLT reconhecida pela Convenção nº 175/1994 da OIT e adotada de forma generalizada nos mercados de trabalho dos países ricos. Enquadra-se no âmbito de soluções de comum acordo entre empregado-empregador e do direito de escolha no mercado de trabalho. No entanto, a supressão do princípio da proporcionalidade da remuneração equivalente ao do trabalho integral fere a Convenção nº 175 da OIT e abre brecha para a sub-remuneração de postos de trabalho equivalentes em regimes de trabalho diferentes (integral e parcial). Ainda mais que a reforma suprime a condicionalidade de acordo coletivo de trabalho para sua implementação no âmbito da empresa. Apenas o acordo individual é suficiente, o que fragiliza ainda mais a desigualdade do poder de barganha, condição básica da democracia econômica.

Por sua vez, os *contratos de trabalho intermitente* são uma nova modalidade contratual que ferem as convenções da OIT de trabalho digno, apesar de modelos similares serem adotados em alguns países ricos, como os Estados Unidos. Ao vincular o tempo remunerado do contratado às contingências de necessidades da empresa, essa modalidade contratual não garante a remuneração mínima de subsistência do empregado (e sua família), cujas necessidades mínimas são um piso de reprodução, sem margem para a queda. Uma vez que o empregado sob contrato intermitente está à disposição da empresa, perde sua flexibilidade laboral para buscar outros vínculos formais de remuneração complementar concomitante à vigência do contrato em curso (intermitente). Do ponto de vista da CLT, o período de inatividade não remunerado à disposição da empresa não atende às regras do contrato de trabalho referentes à transferência dos riscos da atividade para o empregado e ao princípio remuneratório de disponibilidade laboral. Portanto, essa modalidade de contrato de trabalho está distante do que poderia ser considerado um patamar mínimo de igualdade de oportunidades

dos assalariados no mercado de trabalho, ferindo os princípios da democracia econômica.

Por fim, a reforma contempla também os *contratos de trabalho terceirizado*. A possibilidade de realização de uma atividade-fim de uma empresa (contratante) por um trabalhador com contrato de trabalho com outra empresa (contratada) pode ferir o princípio da isonomia de tratamento das condições de trabalho e remuneração consagrada nas convenções da OIT. Sob as novas regras da reforma, isso pode ocorrer se a função laboral a ser executada pelo trabalhador terceirizado for equivalente ao do trabalhador permanente da contratante no mesmo local de trabalho, porém, com direitos remuneratórios e protetivos desiguais. Na perspectiva da flexibilização contratual sob o princípio da democracia econômica, seria necessária a exigência de acordo coletivo para permissão do trabalho terceirizado na atividade-fim, condicionada ao tratamento isonômico entre terceirizado e permanente. Para isso, seria necessário que o terceirizado e o permanente pertencessem à mesma categoria profissional, sob a mesma base sindical.

REFERÊNCIAS

ABROMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. *Journal of Economic History*, Cambridge, v. 66, p. 385-406, 1986.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 118, p. 1231-1294, 2002.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, Washington, DC, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *The economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge (US): Cambridge University Press, 2006.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishing Group, 2012.

AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; GAIGER SILVEIRA, F. (org.). *Tributação e desigualdade*. Brasília, DF: Ipea-FGV, 2017.

ALVAREDO, F. The rich in Argentina over the twentieth century, 1932-2004. *In*: ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. *Top incomes – A global perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 253-298.

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. *Top incomes –A global perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BALDWIN, R. E *et al*. *Economic geography and public policy*. Princeton: Princeton University, 2003.

BANERJEE, A.; PIKETTY, T. Top Indian incomes. *In*: ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. *Top incomes – A global perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1-39.BARBOSA FILHO, F.; VELOSO, F. Fatos estilizados da informalidade do trabalho no Brasil. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016.

BARBOSA FILHO, F.; VELOSO, F.; ULYSSEA, G. (org.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016.

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; CURY, S. Salário-mínimo e pobreza no Brasil: estimativas que consideram efeitos de equilíbrio geral. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2000.

BARROS, R. P.; GORSNER, D. *Vozes da classe média*. 3. ed. Brasília, DF: SAE, 2013.

BETCHERMAN, G. *Labor market institutions* – a review of the literature. Washington, DC: World Bank, 2012. (Policy Research Working Paper, n. 6276).

BLAUG, M. *Edward Chamberlin (1899-1967).* Aldershot: Edward Elgar, 1992. (Pioneers in Economics, 38).

BRASIL. Câmara Federal. *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*. 4. ed. Brasília, DF: Câmara Federal, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 11937, 9 ago. 1943.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103*, de 12 de novembro de 2019. Brasília, DF: Governo Federal, 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)*. Brasília, DF: Governo Federal, 2017b. Anexo IV Metas Fiscais IV.6.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRAUDEL, F. *Civilização material e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo: Cosmos Editora, 1970.

CAMPOS, A. G *et al*. Instituições trabalhistas e produtividade do trabalho: uma análise do caso brasileiro. *In*: DE NEGRI, J. A. *Desafios da Nação*. Brasília, DF: Ipea, 2018.

CAMPOS, A. G. A atual reforma trabalhista: possibilidades, problemas e contradições. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 2350, 2017.

CAMPOS, A. G. Impactos da terceirização sobre a remuneração do trabalho no brasil: novas evidências para o debate. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 2245, 2016.

CAMPOS, A. G. O Projeto de Lei n. 4.330/2004 e a terceirização no Brasil. *Mercado de Trabalho*, Brasília, DF, n. 59, 2015.

CAMPOS, A. G. Resolução de conflitos laborais no Brasil: os papéis desempenhados pela justiça do trabalho. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 2362, 2018.

CAMPOS, A. G. Setenta anos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). *In*: KREIN, J. D.; CARDOSO JR., J. C.; BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. (org.). *Regulação do trabalho e instituições públicas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1, p. 73-85.

CHAMBERLIN, E. *The theory of monopolistic competition*. Cambridge: Harvard University, 1933.

CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

CIMOLI, M.; PRIMI, A.; PUGNO, M. A low-growth model: informality as a structural constrain. *Cepal Review*, Santiago de Chile, v. 88, p. 85-102, 2006.

CORSEUIL, C. H.; ALMEIDA, R.; CARNEIRO, P. Inspeção do trabalho e evolução do emprego formal no Brasil. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016. p. 253-275.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. Expansão econômica e aumento da formalização das relações de trabalho: uma abordagem através das contratações. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016. p. 131-152.

CORSEUIL, C. H.; MORGADO, W. Salário-mínimo, distribuição de salários e emprego no brasil. Brasília, DF: Ipea, 2001. Mimeografado.

CORSEUIL, C. H.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016. p. 209-235.

CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. S. Salário-mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 880, 2002.

COSTANZI, R. N. *et al*. Reforma da Previdência Social. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. *Desafios da Nação*, Brasília, DF, v. 2, 2018. p. 29-38.

DIXIT, A. K.; STIGLITZ, J. E. Monopolistic competition and optimum product diversity. *American Economic Review*, Washington, DC, v. 67, n. 3, p. 297-308, 1977.

EATWELL, J. Anatomia da “crise” da Previdência. *Econômica*, [*s. l.*], v. 4, n. 2, p. 177-191, 2002.

FAJNZYLBER, P. *Minimum wage effects throughout the wage distribution*: evidence from Brazil’s formal and informal sectors. Belo Horizonte: Department of Economics/CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. (Working Paper Series, n. 151).

FERREIRA, F. H. G *et al*. *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Washington, DC: The World Bank, 2013.

FREEMAN, C. *The economics of industrial innovation*. London: Routledge, 1974.

FREEMAN, R. B. *Labour market institutions without blinders*: the debate over flexibility and labour market performance. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005. (NBER Working Paper Series, n. 11286).

FUJITA, M.; KRUGMAN, P. R.; VENABLES, A. *The spatial economy*: cities, regions and international trade. Cambridge: MIT, 1999.

GAIGER SILVEIRA, F; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social. *In*: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; GAIGER SILVEIRA, F. (org.). *Tributação e desigualdade*. Brasília, DF: Ipea-FGV, 2017.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Taxation and distribution of income in Brazil*: new evidence from personal income tax data. Brasília, DF: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016. (Working Paper, n. 136).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R.O. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir dos dados da DIRPF. *In*: AFONSO, J. R. R.; LUCKI, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 159-191.

GORDON, R. J. *The rise and the fall of American growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

GRANT, A. *Originais*. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

HECKMAN, J. J. Comments on Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence by David Howell, Dean Baker, Andrew Glyn, and John Schmitt. *Capitalism and Society*, v. 2, n. 1, 2007.

HECKMAN, J. J.; PAGÉS, C. Introduction. *In*: HECKMAN, J. J.; PAGÉS, C. (ed.). *Law and employment*: lessons from Latin America and the Caribbean. Cambridge: NBER Books, 2004. p. 1-107.

HELPMAN, E.; KRUGMAN, P. R. *Market structure and foreign trade*: increasing returns, imperfect competition, and the international economy. Cambridge: MIT, 1985.

HOLZMANN, R.; PALMER, E. The Status of the NDC Discussion: introduction and Overview. *In*: HOLZMANN, R.; PALMER, E. *Pension Reform* – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, DC: World Bank, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência*

em 1º de julho de 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://bit.ly/3pEhoxl. Acesso em: 30 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Mensal de Emprego – PME*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. *Comunicado Ipea*, Brasília, DF, n. 92, p. 1-25, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Tributação e equidade no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2010.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. *O benefício de prestação continuada na reforma da previdência*: contribuições para o debate. Brasília, DF: Ipea, 2017.

KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. London: Cambridge University, 1966.

KALDOR, N. The irrelevance of equilibrium economics. *Economic Journal*, Oxford, v. 82, n. 328, p. 1237-1255, 1972.

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

KRUGMAN, P. R. *Geography and trade.* Cambridge: MIT, 1991a.

KRUGMAN, P. R. Increasing returns and economic-geography. *Journal of Political Economy,* Chicago, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991b.

KRUGMAN, P. R. Increasing returns, monopolistic competition, and international-trade. *Journal of International Economics*, Amsterdam, v. 9, n. 4, p. 469-479, 1979.

KRUGMAN, P. R. Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. *American Economic Review,* Washington, DC, v. 70, n. 5, p. 950-959, 1980.

KRUGMAN, P. R. Trade, accumulation, and uneven development. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 8, n. 2, p. 149-161, 1981.

LANCASTER, K. Socially optimal product differentiation. *American Economic Review,* Washington, DC, v. 65, n. 4, p. 567-585, 1975.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEIGH, A.; VAN DER ENG, P. Top incomes in Indonesia, 1920-2004. *In*: ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. *Top incomes – A global perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 171-219.

LEMOS, M. B. *A nova geografia econômica*: uma leitura crítica. 2008. Tese (Professor Titular) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

LEMOS, S. *The effects of minimum wages on wages and employment in Brazil - a menu of minimum wage variables*. London: University College of London, 2001. Mimeografado.

LEWIS, W. A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, Manchester, v. 22, p. 115-227, 1954.

LINDEMAN, D.; ROBALINO, D.; RUTKOWSKI, M. Pension Schemes in Middle- and Low-Income Countries. *In*: HOLZMANN, R.; PALMER, E. *Pension Reform* – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, DC: World Bank, 2006.

LÖSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University, 1954.

MARSHALL, A. *Principles of economics*: an introductory volume. 8. ed. New York: MacMillan, 1948.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2015.

MESOAMERICA. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2021]. Disponível em: https://bit.ly/3ywPKFy. Acesso em: 14 dez. 2021.

MICCO, A.; PAGÉS, C. The economic effects of employment protection: evidence from International industry-level data. *IZA Discussion Paper*, [*s. l.*], n. 2433, 2006.

MIGUEZ, T.; MORAES, T. Produtividade do trabalho e mudança estrutural: uma comparação internacional com base no World Input-Output Database (WIOD) – 1995-2009. *In*: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil* – desempenho e determinantes. Brasília, DF: ABDI-Ipea, 2014. p. 201-248.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Contribuição sindical, natureza jurídica tributária*: inconstitucionalidade formal e material da Lei n. 13.467/17 (Reforma Trabalhista). Brasília, DF: Coordenação Nacional de Promoção da Liberdade Sindical, 2018. (Nota Técnica n. 1).

MONTEIRO, J. Saindo da informalidade: impacto do Simples na formalização das empresas. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016. p. 169-186.

MORGAN, M. Desigualdade de renda, crescimento e tributação da elite do Brasil: novas evidências reunindo dados das pesquisas domiciliares e fiscais. *In*: AFONSO, J. R. R. *et al*. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 223-259.

MORGAN, M. Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. *WID.World Working Paper Series*, [*s. l.*], n. 12, 2017.

MOURA, R. L.; BARBOSA FILHO, F. H. Características socioeconômicas e setoriais da queda recente da informalidade: 2002-2012. *In*: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016. p. 109-130.

MYRDAL, G. *Economic theory and under-developed regions*. London: Duckworth, 1957.

NEARY, J. P. Of hype and hyperbolas: introducing the new economic geography. *Journal of Economic Literature*, [*s. l.*], v. 39, n. 2, p. 536-561, 2001.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of technical change*. Harvard: Harvard College, 1982.

NORTH, D. C. *Structure and change in economic history*. New York: Norton & Company, 1981.

O QUE É RAIS? *Rais*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://bit.ly/3HqKAhd. Acesso em: 30 dez. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Divided we stand*: why inequality keeps rising. Paris: OECD, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Employment Outlook*. Paris: OECD, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Employment Outlook*. Paris: OECD, 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions Outlook*. Paris: OECD, 2016.

PALMER, E. Conversion to NDC's – Issues and Models. *In*: HOLZMANN, R.; PALMER, E. *Pension Reform* – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, DC: World Bank, 2006. p. 169-202.

PALMER, E. *Swedish's New FDC Pension Scheme*. Stockholm: National Social Insurance Board, 2002.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, T. *On the long-run evolution of inheritance*: France 1820-2050. Paris: École d'Économie de Paris, 2010.

PIKETTY, T.; ZUCMAN, G. *Capital is back*: wealth-income ratios in rich countries 1700-2010. Paris: École d'Économie de Paris, 2013.

PIRES, M.; LIMA, A. Uma análise do programa de proteção ao emprego (PPE) à luz da experiência internacional. *Mercado de Trabalho*, Brasília, DF, n. 59, 2015.

PUGA, D. The rise and fall of regional inequalities. *European Economic Review*, [*s. l.*], v. 43, n. 2, p. 303-334, 1999.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. Criação da Previdência Complementar dos servidores Federais: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias. Brasília, DF: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1847).

RANIS, G.; FEI, J. C. H. A Theory of Economic Development. *The American Economic Review,* Washington, DC, v. 51, n. 4, p. 533-565, 1961.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. *Do entry regulation and taxes hinder firm creation and formalization?* Evidence from Brazil. [*S. l.*: *s. n.*], 2015. Mimeografado.

ROSENBERG, N. *Perspectives on technology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, credito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003–2008. *In*: AFONSO, J. R. R. *et al*. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 451-500.

SIMÃO, A. R. A. Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007. *Mercado de Trabalho*, Brasília, DF, n. 39, 2009.

SMITH, A. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2v. (Os Economistas).

SPENCE, M. Product selection, fixed costs, and monopolistic competition. *Review of Economic Studies,* [*s. l.*], v. 43, n. 2, p. 217-235, 1976.

SQUEFF, G. C.; DE NEGRI, F. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. *In*: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil* – desempenho e determinantes. Brasília, DF: ABDI-Ipea, 2014. p. x-y.

TANNURI-PIANTO, M.; PIANTO, D. Mercado de trabalho informal no Brasil: escolha ou segmentação? *In*: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F.

Causas e consequências da informalidade no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016.

ULYSSEA, G. Firmas, informalidade e os impactos de políticas de formalização. *In*: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2016.

VON THÜNEN, J. H. *Isolated state*: an English edition of Der isolierte Staat. Oxford: Pergamon, 1966.

WORLD BANK. *World Development Report*: Poverty. Washington, DC: World Bank, 1990.

WORLD BANK. *World Development Report*: Workers in an integrating world. Washington, DC: World Bank, 1995.

YOUNG, A. A. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, [*s. l.*], v. 38, n. 152, p. 527-542, 1928.

ZOCKUN, M. H. Equidade na tributação. *In*: AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. (org.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 17-42.

Esta obra aborda por que o Estado e o mercado das sociedades contemporâneas são resultados históricos de instituições socialmente e economicamente construídas. Este enfoque é usado para analisar as duas reformas sociais mais relevantes do Brasil deste segundo decênio do século XXI. O uso dessa abordagem institucionalista para analisar essas reformas sociais é inédito no Brasil. O seu público-alvo é a comunidade de ciências sociais, especialmente alunos e jovens no início de suas carreiras profissionais em Economia.

ISBN 978-65-5630-300-0
9 786556 303000